

الحماية الإدارية للبيئة

« دراسة مقارنة »



الدكتور

عيد محمد مناحي المنوخ العازمي

دار النهضة العربية

الحماية الإدارية للبيئة

« دراسة مقارنة »

البيئة من منظور قانونى - الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة
المبادئ التى تحكم عملها « مبدأ الوقاية - مبدأ الصبغة - مبدأ الملوث يدفع »
حماية البيئة عبر النشاط المرفق للإدارة - التخطيط البيئى - الضرائب البيئية
دراسات المردود البيئى - التوعية البيئية - الحوافز البيئية
الضبط الإدارى البيئى - الجزاء الإدارى البيئى وضماناته
صور الجزاءات الإدارية البيئية

الدكتور

عيد محمد مناهى المنوخ العازمى

٢٠٠٩

الناشر

دار النهضة العربية

٣٢ ش عبد الفالق ثروت - القاهرة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(رَبِّهِ أَوْزِعْنِي أَنْ أَكْفُرَ بِخَلْقِكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى
وَالْحَيِّ وَأَنْ أَعْمَلَ حَالًا تَرْضَاهُ وَأَخِطُبِي بِرِخْمَتِكَ فِي مَبَاحِدِ
السَّالِقِينَ)

(النمل : ١٩)

(إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفَلَكَ
الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنْفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنَ السَّمَاءِ
مِنْ مَاءٍ فَأَخْبَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَشَّرَ فِيهَا مِنْ حُلٍّ حَابَةٍ
وَتَحْزِينٍ الرِّيَاحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَوِّجِ بَيْنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ لآيَاتٍ
لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ)

(البقرة : ١٦٤)

صدق الله العظيم



إلى بلدى الكويت

عرفانا بالجميل

مقدمة عامة

١- التوازن البيئي جزء من توازن الكون.

خلق الله سبحانه وتعالى الكون بنظام سرمدى بديع، فكل مخلوق من إنسان أو حيوان أو نبات أو ماء أو هواء أو جماد أو تربة ، أو غيرهم من المخلوقات له دور منوط به فى المنظومة الكونية، قال جلّت قدرته ﴿ وَالْقَمَرَ قَدَرْنَاهُ مَنَازِلَ حَتَّىٰ عَادَ كَالْعُرْجُونِ الْقَدِيمِ ^(٣٩) لَا الشَّمْسُ يَنْبَغِي لَهَا أَنْ تُدْرِكَ الْقَمَرَ وَلَا اللَّيْلُ سَابِقُ النَّهَارِ وَكُلٌّ فِي فَلَكٍ يَسْبَحُونَ ^(٤٠) وَآيَةٌ لَهُمْ أَنَّا حَمَلْنَا ذُرِّيَّتَهُمْ فِي الْفَلَكِ الْمَشْحُونِ ^(٤١) ﴾ ^(١) وبين سبحانه وتعالى أن التوازن هو أصل فى إنشائه للأشياء والمخلوقات فقال ﴿ إِنَّا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ ﴾ ^(٢) وهو القائل كذلك ﴿ وَخَلَقَ كُلَّ شَيْءٍ فَقْدَرَهُ تَقْدِيرًا ﴾ ^(٣) . وقد ميز الله سبحانه وتعالى الإنسان من دون سائر المخلوقات بالعقل والتكليف والاختيار فهو القائل جل شأنه ﴿ إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴾ ^(٤) كذلك ميزه الحق جلّت قدرته بأن سخر الكثير من الكائنات والمخلوقات لخدمته قال تعالى ﴿ أَلَمْ تَرَوْا أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُمْ مَّا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَوَسَّعَ عَلَيْكُمْ نِعْمَةَ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً وَمَنْ النَّاسُ مَنِ يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَلَا هُدًى وَلَا كِتَابٍ مُنِيرٍ ﴾ ^(٥) .

فكل ما فى الكون من موجودات أرضية وسماوية وما يحكم تلك الموجودات من نظم وقوانين فى خدمة الإنسان، ولعل الحكمة من ذلك تكمن فى أن الإنسان هو خليفة الله فى الأرض، خلقه الله من أجل عمارة هذه الكون. قال تعالى ﴿ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ

(١) سورة يس الآيات أرقام ٣٩ ، ٤٠ ، ٤١ .

(٢) سورة القمر الآية رقم ٤٩ .

(٣) سورة الفرقان الآية رقم ٢ .

(٤) سورة الأحزاب الآية رقم ٧٢ .

(٥) سورة لقمان الآية رقم ٢٠ .

الدعاء ونحن نستبح بحمديك وتقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون^(٦) فالتوازن الكوني تكفل الله سبحانه وتعالى بتسييره للإنسان حتى يتمكن هذا الإنسان من تحقيق أسباب وجوده من عبادة المولى عز وجل وعمارة الأرض، ويدخل التوازن كجزء فى توازن الكون بصفة عامة . ويحدث الإخلال بهذا التوازن عندما يتخلف الإنسان عن القيام بالدور الذى خلق من أجله بعدم الالتزام بأوامر الله سبحانه وتعالى ونواهيه ومن ناحية ، أو عن طريق إعمال عقله وفكره فى غير ما أمره الله به بالطغيان والتغيير فى دور غيره من الكائنات والمخلوقات المسخرة لخدمته من ناحية أخرى ؛ مما يؤثر فى التنسيق البديع والتوازن الدقيق القائم بين دور كل منهم^(٧).

فالمولى جلت قدرته سخر للإنسان بيئة صالحة لمعاشه ولكن الإنسان بظلمه وطغيانه وتغييره فى خلق الله أخل بهذا التوازن فانقلبت عليه وبالأحرار ، وبدأت تظهر المشكلات والمخاطر البيئية بصورة تهدد حياته ومعاشه فى الأرض، وبالتالى بات لزاماً على هذا الإنسان إزالة هذه المخاطر والمشكلات وتنقية بيئته منها.

٢- اختلاف درجة المخاطر والمشكلات البيئية باختلاف الأزمنة.

ويمكن القول إن المخاطر التى كانت تهدد البيئة فى الماضى أقل بكثير مما يهددها فى الوقت الحاضر . ولعل مرجع ذلك هو بساطة الحياة الإنسانية فى الماضى عما هى عليه فى الوقت الحاضر. فكما تعقدت الحياة الإنسانية ومتطلباتها كلما ازدادت المخاطر التى تهدد البيئة ، ولعل ذلك يرتد إلى أن كثرة حاجات الإنسان ومتطلباته يستتبعها التوسع فى البحث عن الوسائل الكفيلة بإشباع هذه الحاجات ، مما يحتاج إلى تفاعل أكثر بين الإنسان وبيئته التى يعيش فيها، وغالباً ما ينجم عن هذا التفاعل إخلال بالتوازن البيئى.

فقد كان الإنسان فى الماضى حاجاته بسيطة ومتواضعة وكان يعتمد فى

(٦) سورة البقرة الآية رقم ٣٠.

(٧) ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣. و أ. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية دار العلوم. جامعة القاهرة ص ٤٠ وما بعدها.

إشباعها على الصيد والزراعة و التجارة البدائية ، وعناصر الطبيعة المتاحة . وبعض الصناعات البسيطة ، لذلك فقد كانت المخاطر والمشكلات التى تحيط بالبيئة قليلة وبسيطة مثل أخطار التصحر والجفاف ، وكانت الطبيعة كفيلة بالقضاء على هذه المشكلات وعودة التوازن مرة أخرى ، فى حين أن الإنسان فى الوقت الحاضر زادت حاجاته ومتطلباته بصورة كبيرة ^(٨) مما استتبع بالضرورة التوسع فى وسائل إشباع هذه الحاجات ، وشيئاً فشيئاً بدأت الصناعات فى التطور لمواكبة هذه الحاجات وتوسعت التجارة بصورة كبيرة ، وأصبحت تعتمد هى والصناعة على الكثير من الآلات، وحتى الزراعة والصيد نفسيهما أصابهما التوسع الشديد، وقد نجم عن ذلك ظهور مخاطر ومشكلات بيئية كبيرة وجديدة مثل التلوث الناتج عن مخلفات المصانع والسيارات، واستخدام المواد البترولية والمبيدات المستعملة فى الزراعة وتلوث المياه الناتج عن ملاحاة السفن والصيد . كذلك صاحب الأنشطة النووية والإشعاعية ظهور الكثير من المشاكل والمخاطر على البيئة . مثل التلوث الإشعاعى الناتج عن الغبار الذرى ، وكذلك مشكلة النفايات الذرية ؛ إلى غير ذلك من المشاكل والمخاطر البيئية.

٣- إزدياد أهمية حماية البيئة نتيجة لكثير المخاطر والمشكلات التى تحيط بها.

ومع قلة المخاطر والمشكلات البيئية التى كانت موجودة فى الماضى كان الاهتمام بحماية البيئة يبدو أمراً ثانوياً ، ولكن عقب إزدياد هذه المخاطر واتساع نطاقها وما نتج عنها من أضرار كبيرة فى الوقت الحاضر أخذ الاهتمام بحماية البيئة يشغل حيزاً ليس بقليل من اهتمام دول العالم سواء على الصعيد الدولى أو الوطنى، حتى أصبح حق الإنسان فى أن يعيش فى بيئة صحية وسليمة من الحقوق

^(٨) ويكفى أن نشير من هذا الصدد إلى حاجة الإنسان للأمن والدفاع عن نفسه ، فإذا كانت هذه الحاجة لم تكن تحتاج لإشباعها من الماضى إلا بعض الوسائل البسيطة من آلات الحرب كالسيوف والرماح والنبال والدروع وبعض العجلات التى تجرها الخيول ، والتى لم يكن ينجم عنها إلا القليل من المخاطر البيئية ، فإن إشباع هذه الحاجة اليوم يحتاج الى الكثير من أسلحة الدمار الشامل والأنشطة الإشعاعية والنووية والكيمياوية والتى تؤدى إلى مشاكل ومخاطر بيئية كبيرة على الإنسان والنبات والحيوان.

التي لاقت اهتماماً سواء في نطاق القانون الداخلي أو القانون الدولي. (٩)

على أن هذا الاهتمام لم يظهر بشكله الحالي دفعة واحدة ، فقد بدأ ظهور هذا الاهتمام في بادئ الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية ثم في دول القارة الأوروبية وبخاصة فرنسا وألمانيا والسويد في شكل تكوين عدد من الجمعيات المهتمة بالدفاع عن البيئة وحماية الطبيعة حيث كانت تمارس نشاطها عن طريق كشف المتسببين في تلوث البيئة من الهيئات والأفراد ومتابعتهم من أجل الوصول إلى إدانتهم ، وممارسة الضغوط بصور مختلفة سواء في شكل تجمعات أو مظاهرات أو حتى تكوين الأحزاب وخوض الانتخابات الرئاسية والبرلمانية من أجل دفع الحكومات إلى الاهتمام بمشاكل البيئة على نحو أفضل وانتهاج سياسة عامة تزيد من هذه الحماية. (١٠)

وقد تزامن مع الاهتمام السياسي بحماية البيئة - على النحو السابق - اهتمام بالغ على الصعيدين الوطني والدولي ، تمثل ذلك في صورة عقد الكثير من المؤتمرات والندوات التي أسفرت عن إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية التي انصببت على توفير حماية أفضل للبيئة . خاصة بعد أن اتضح للكثير من دول العالم أن الإجراءات الوقائية التي يتم اتخاذها لحماية البيئة ليست عائقاً أمام التنمية بل على العكس هي شرط أساسي لضمان تحقيقها. (١١)

(٩) د. محسن أفكرين : القانون الدولي للبيئة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٨.

(١٠)

Michel Despax, Droit de L'environnement Litec- paris 1980, pVIII.

وأنظر : أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠. و د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ونور الأمم المتحدة في حمايتها، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ١٠.

(١١) أنظر : إبراهيم بدران : التنمية والبيئة الى أين؟ مقال منشور بمجلة البيئة- المركز العربي للإعلام البيئي- العدد ١٥ الصادر بتاريخ ١٥/٤/١٩٨٧.

وكذلك: د. فرج صالح الهريش: جرائم تلوث البيئة ، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٥.

والواقع أن هذا الاهتمام المتزايد بحماية البيئة سواء على المستوى الدولي أو الوطنى، أو على المستوى الرسمى - أى الحكومى - أو غير الرسمى المتمثل فى دور الأفراد والجمعيات والمنظمات غير الحكومية كان الدافع إليه عدة حوادث تركت تأثيرها السيئ والخطير على البيئة . فقد تعرض نهر " الراين " لكارثة بيئية بسبب ما ألقى فيه من مواد كيميائية ، كذلك نتج عن تلوث خليج " منياماتا " باليابان عام ١٩٥٩ وفاة عدد كبير من الصيادين يزيد على مائتى صياد إثر إصابتهم بأمراض غريبة تسبب ألاماً مبرحة ، وذلك بسبب تخلص بعض المصانع الواقعة على الخليج من مخلفاتها من سائل الزئبق عن طريق تصريفها فيه . وأيضاً البقعة السوداء التى ظهرت فى شواطئ منطقة " بريثانى " بفرنسا عام ١٩٧٨ على أثر جنوح إحدى ناقلات البترول، وكذلك كارثة المفاعل الذرى بمدينة " تشيرنوبل " بالاتحاد السوفيتى السابق عام ١٩٨٦ ، وجنوح ناقلة البترول الأمريكية " إيكسون - فالداز " ، وما خلفته حرب الخليج الأولى والثانية من مخاطر على البيئة نتيجة إلقاء كميات كبيرة فى النفط من مياه الخليج العربى ، وإحراق آبار البترول بالكويت.^(١٢)

٤- حماية البيئة بين القانون الدولى والوطنى.

أدت المخاطر والمشكلات التى تعرضت لها البيئة إلى زيادة الاهتمام الدولى والمحلى بضرورة حمايتها والمحافظة عليها ، وقد بدا هذا الاهتمام فى نطاق القانون الدولى فى صورة الدور الذى تقوم به المنظمات الدولية وكذلك المؤتمرات والاتفاقات الدولية ، والتى عقد الكثير منها من أجل حماية البيئة. وعلى صعيد القانون الداخلى حاولت كل دولة من دول العالم حماية البيئة فى نطاق تشريعاتها الوطنية ، وتجلت هذه الحماية فى عدة وجوه : فهى إما حماية جنائية وذلك عن طريق تحديد الأفعال التى من شأنها الإضرار بالبيئة وتجريمها ووضع

^(١٢) انظر بشأن هذه الكوارث البيئية وغيرها من الكوارث الأخرى. أ.د نبيلة عبد الحليم كامل نحو قانون موحد للبيئة المرجع السابق ص ١١ وما بعدها وكذلك د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٥. و د. فارس عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر، المرجع السابق، ص ١١ وما بعدها.

عقوبات رادعة على إتيانها ، وإما حماية إدارية وذلك عن طريق الدور الذى تلعبه الأجهزة الإدارية فى الدولة لحماية البيئة عبر وسائل وأساليب النشاط الإدارى ، كذلك قد تكون هذه الحماية عن طريق الأفراد والمنظمات الأهلية غير الحكومية كالجمعيات و النقابات والأحزاب .

٥- نطاق البحث.

لئن كانت تسمية هذه الدراسة بمسمى " الحماية الإدارية للبيئة فى القانون الكويتى والمقارن تبدو كافية فى تحديد نطاق هذه الدراسة ، وبيان الجوانب المتعلقة بها إلا أن ذلك ليس مبرراً للحرمان من فائدة بيان وتحديد نطاق هذه الدراسة ومن هذا المنطلق فإن هذه الدراسة يتحدد نطاقها فى إطار القانون الوطنى ، وذلك بتناول الدور الذى تقوم به الأجهزة الإدارية فى دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة فى حماية البيئة سواء كانت هذه الأجهزة مركزية أو محلية أو كانت متخصصة فى حماية البيئة فقط أو تقوم بهذا الدور بجانب اختصاصاتها الأخرى ^(١٢) ، كما أن هذا الدور فى نطاق الوظيفة الإدارية لهذه الأجهزة والتي تمارسها عن طريق أعمالها الإدارية ، سواء كانت هذه الأعمال تتم من خلال نشاطها المرفقى فى تسيير المرافق العامة ، أو نشاطها الضبطى الذى تباشره من خلال وظيفة الصبب الإدارى ، أو حتى باعتبارها منفذة للنصوص القانونية التى تفرض جزاءات إدارية

^(١٢) ومما هو جدير بالذكر أن بعض الفقه يفضل استخدام مصطلح "رعاية البيئة" عن مصطلح "حماية البيئة" باعتبار أن كلمة رعاية أعم وأشمل من كلمة حماية ، إذ إنها علاوة على تضمينها الاهتمام بصيانة البيئة من المخاطر التى تحيط بها وهو ما يقصد بالحماية فإنها تشمل كذلك القيام بكل ما من شأنه المحافظة على البيئة والرقى بها للوصول بها إلى غايتها المنشودة. أى أن مصطلح الرعاية يتضمن معنى إيجابياً وآخر سلبياً ، فى حين أن مصطلح الحماية يتضمن معنى سلبياً فقط. انظر فى ذلك أ.د. يوسف القرضاوى ، رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، الطبعة الأولى ، دار الشروق - القاهرة ٢٠٠١ م ، ص ٨.

على أننا أثّرنا استعمال مصطلح حماية البيئة باعتباره الأكثر شيوعاً فى الكتابات الفقهية المهمة بالبيئة ، ولتناسبه مع الكتابات القانونية مع قناعتنا بأن مصطلح حماية البيئة يشمل كلاً من الوسائل الوقائية والعلاجية لصيانة البيئة والنهوض بها.

على إتيان أفعال معينة . وبالتالي يخرج عن نطاق هذه الدراسة الحماية التي تقوم بها أجهزة المنظمات الدولية في نطاق القانون الدولي ، كذلك يخرج عن نطاق هذه الدراسة الحماية الجنائية في نطاق القانون الداخلي وما يتعلق بها من إجراءات الضبطية القضائية والجهات التي تقوم بها ، ويخرج عن نطاق هذه الدراسة - أيضاً - حماية الأفراد والجهات غير الرسمية للبيئة في إطار القانون الداخلي . وعلى هذا النحو فإن هذه الدراسة سوف تنصب على الأجهزة الإدارية التي تقوم على حماية البيئة من ناحية والوسائل التي تسلكها لتحقيق هذا الغرض من ناحية أخرى .

٦- أهمية البحث.

هناك عدة اعتبارات تعطى لموضوع هذه الدراسة أهمية حيوية يمكن إجمالها فيما يأتي :

أ- قلة الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع الحماية الإدارية للبيئة ومن ثم حاجة مكتبة القانون العام لمثل هذه الدراسة . فإذا قارنا الأبحاث والدراسات التي كتبت في مجال الحماية الإدارية للبيئة بتلك التي كتبت في مجال الحماية الجنائية؛^(١١) نجد أن الأخيرة تفوق الأولى بكثير ، مما يستدعي وجود أبحاث ودراسات متخصصة في مجال حماية القانون الإداري للبيئة تتناسب مع أهمية هذه الحماية والتي تفوق بعض أنواع الحماية الأخرى في بعض الأحوال .

^(١١) من الدراسات التي كتبت في مجال الحماية الجنائية للبيئة : انظر، أ.د. نور الدين هندلوي؛ الحماية الجنائية للبيئة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٥- د. فرج صالح الهريش : جرائم تلوث البيئة ، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٩٨- د. عبد الرحمن حسين علام: الحماية الجنائية لحق الإنسان في بيئة ملائمة ، نهضة الشروق ، القاهرة، ١٩٨٥- د. محمود سامي قرني: حماية البيئة جنائياً، دراسة مقارنة في ضوء قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، دار القومية العربية للثقافة والنشر ، بدون سنة نشر - د. أشرف شمس توفيق : الحماية الجنائية للبيئة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤- د. محمد حسن الكندري : المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ .

ب- اكتساب موضوع الحماية الإدارية للبيئة لأهمية خاصة ترجع لكونه يتضمن وسائل وقائية وعلاجية لحماية البيئة على حد سواء.

ج- بيان وتجسيد دور الأجهزة الإدارية الوطنية في حماية حق المواطنين في بيئة صحية ونظيفة خالية من المخاطر والأضرار التي يمكن أن تنجم عنها . باعتبار أن الحق في البيئة يُعد أحد الحقوق الأساسية للإنسان .

د- المساهمة في الرقي بالعمل الإداري في مجال حماية البيئة وذلك عن طريق بيان أفضل السبل والوسائل الإدارية في حماية البيئة وتعزيز دور الأجهزة الإدارية في هذا الشأن.

هـ- للموضوع أهمية خاصة في دولة الكويت ، وذلك نظراً لعدة أمور منها :

- تعاني البيئة الكويتية من ضغوط بيئية قاسية ، أدت إلى زيادة الحمل البيئي واختلال التوازن فيها ، سواء في البر أو البحر أو في الجو . فكون دولة الكويت تعد من أكبر الدول المنتجة للنفط ، فإن ما ينتج عنه من عملية حرق للبتروول يؤدي إلى تلوث الهواء ، وما يسيل منه Oil spillage على التربة يضر البيئة الصحراوية والمياه الجوفية ، وما ينسكب منه في مياه الخليج ما تقوم به ناقلات البتروول التي تعبر الخليج ، أكثر من ٥٠ % من ناقلات البتروول في العالم ، من عملية التخلص من الزيوت داخلها Balallast Water ، يضر بالبيئة البحرية ويؤثر على الثروة السمكية.

- تعرض البيئة الكويتية في حرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠ إلى انتهاكات جسيمة ، حيث تم تفجير ثمانمائة وعشر آبار منتجة للنفط فاشتعلت النيران في ٦٢٦ بئراً ، أدى إلى تلوث الهواء نتيجة انبعاث أطنان من غاز ثاني أكسيد الكربون . كما تدفق النفط من ٧٤ بئراً أخرى ، أضر بالبيئة البرية والبحرية . فبالنسبة للبيئة البرية فقد أشارت التقارير إلى تسرب كميات من النفط قدرت بحوالي ٢٣ مليون برميل ، وتكونت برك نفطية في الصحراء قدر عددها بحوالي ٣٠٠ بحيرة أدت إلى تلوث المياه الجوفية العذبة والمالحة والإضرار بالحياة

الفطرية والصحراوية المتمثلة في المراعى الصحراوية التى تشكل أكبر غطاء برى فى الكويت إذ تغطى أكثر من ٩٦ % من مساحة دولة الكويت . أما بالنسبة للبيئة البحرية ، فقد أدى انسكاب النفط الخام فى مياه الخليج من الآبار المدمرة ، فضلاً عن تسرب الزيت من ٢٥٠ ناقلة بترول عراقية غارقة فى الخليج حاملة مائة مليون برميل من الزيت الخام ، فضلاً عما تسبب عنه تجفيف منطقة " الأهوار " بجنوب العراق - والتى تعتبر حضانات طبيعية لأسماك الخليج - من حدوث أضرار جسيمة بالبيئة البحرية والثروة السمكية ، تتضاعف بمرور السنين هذا ما ظهر حديثاً وعرف بمشكلة المد الأحمر Red tik ، وظاهرة نفوق حوالى ٢٦٠٠ طن من " أسماك الميد " خلال شهري أغسطس وسبتمبر ٢٠٠١ .

٧- هدف البحث.

تهدف هذه الدراسة الى إبراز مضمون و أهمية الحماية الإدارية للبيئة فى دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة، والبحث عن الوسائل الكفيلة لتطوير وتنفيذ هذه الحماية، كل هذا رغبة فى تحقيق هدف رئيسى هو توفير بيئة سليمة وصحية خالية من المشكلات والمخاطر للمواطن الكويتى والعربى.

٨- منهج البحث.

يعتمد هذا البحث بصفة رئيسة على منهجين ، الأول منهما هو : المنهج التحليلى وذلك فى تحليل وفهم النصوص القانونية ذات الصلة باختصاصات الأجهزة الإدارية المعنية بالمحافظة على البيئة ، والتعرف على النقص والثغرات التى تعترى هذه النصوص ، ووسائل تكملة هذه النقص ، وكذلك فى مناقشة وسائل الإدارة فى حماية البيئة ، ومدى فاعلية هذه الوسائل . والآخر هو : المنهج المقارن الذى يقوم على مقارنة الحماية الإدارية للبيئة فى دولة الكويت بدول الدراسة المقارنة الأخرى وذلك لبيان أوجه التشابه والاختلاف ومدى فاعلية الحماية الإدارية فى كل دولة بالنظر إلى تلك الحماية الموجودة فى النول الأخرى.

وتأخذ الدراسة بصفة ثانوية بالمنهج الوصفي وذلك عند التعرض لوصف وبيان كيانات الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة في دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة . وبالمنهج الإحصائي وذلك عند التعرض لقراءة وفهم الأرقام المتعلقة ببعض المعطيات التي تهم دور الأجهزة الإدارية الوطنية في حماية البيئة.

٩- خطة وتقسيم البحث.

يتم تناول هذه الدراسة في ضوء هدفها ونطاقها السابق إيضاحهما في أربعة أبواب مسبقة بمقدمة عامة ، حيث نتناول في الباب الأول: البيئة من منظور قانوني ، فتحدث في الفصل الأول من هذا الباب عن ماهية البيئة والمشكلات والمخاطر التي تحيط بها . ثم نتحدث في الفصل الثاني عن قانون حماية البيئة من حيث مصادره وطبيعته وخصائصه ودور القانون الإداري في حماية البيئة . ثم نتحدث في الفصل الثالث عن حماية البيئة في القانون الدولي والتشريعات الوطنية ، حيث نتناول طرق الحماية في كل منهما والتميز بين هذه الطرق وإبراز دور الحماية الإدارية بالنظر إلى طرق الحماية الأخرى سواء في القانون الدولي أو الوطني.

ونتناول في الباب الثاني : الأجهزة الإدارية المختصة بحماية البيئة ، فتحدث في فصل أول : عن نظام الحسبة كجهاز إداري مهتم بحماية البيئة في الدولة الإسلامية ، والأجهزة الحكومية المعنية بحماية البيئة ، وفي فصل آخر : المبادئ القانونية العامة التي تحكم عمل هذه الأجهزة .

ونتناول في الباب الثالث : دور الإدارة الوقائي في حماية البيئة ، حيث نتناول في فصل أول منه: حماية البيئة عبر النشاط المرفقي للإدارة ، ونتناول في فصل آخر : حماية البيئة عبر النشاط الضبطي للإدارة .

ونتناول في الباب الرابع : الدور العلاجي للإدارة في حماية البيئة والمتمثل في حماية البيئة من خلال نظام الجزاءات الإدارية ، فن تناول في فصل أول : ماهية الجزاء الإداري البيئي و ضمانات تطبيقه ، وفي فصل آخر : صور الجزاءات الإدارية البيئية. ثم نختم بخلاصة ما توصلت إليه هذه الدراسة وأهم ما توصى به.

الباب الأول

البيئة من منظور قانونى

تمهيد:

نظراً لحدثة دور القانون في حماية البيئة^(١٥) ، واتساع مفهوم وماهية البيئة لذلك فإن أى دراسة قانونية في مجال حماية البيئة تقتضى التعرض في البداية لماهية البيئة ومشكلاتها والمخاطر التى تحيط بها . وذلك حتى يمكن تحديد الهدف الذى سوف يكون محلاً للحماية القانونية .

كما أن حداثة التشريعات القانونية الخاصة بالبيئة تجعلنا محتاجين للتعرض لقانون حماية البيئة من حيث طبيعة هذا القانون ، ومصادره وخصائصه التى يتميز بها ، وعلاقته بالقانون الإدارى . كذلك فإن تعدد طرق حماية البيئة - سواء على المستوى الدولى أو الوطنى - يقتضى منا إلقاء الضوء على هذه الطرق ، أو بيان كيف يحمى كلاً من القانون الدولى والداخلى البيئة وذلك توصلاً لإبراز دور الحماية الإدارية - باعتبارها أحد وجوه الحماية الداخلية - بالنظر إلى أوجه الحماية المقررة فى القانون الدولى أو أوجه الحماية الأخرى فى القانون الوطنى . لذلك فإن هذا الباب سوف يتم تناوله فى ثلاثة فصول حيث نتحدث فى الفصل الأول عن ماهية البيئة والمشكلات والمخاطر التى تحيط بها ونتناول فى الفصل الثانى ماهية قانون حماية البيئة ونتناول فى الفصل الثالث والأخير: أوجه حماية البيئة فى القانون الدولى والتشريعات الوطنية أو الداخلية.

^(١٥) فحماية البيئة لم تحظ بالرعاية القانونية إلا منذ فترة زمنية وجيزة لا تتجاوز اثنتين عنماً انظر فى ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق، ص ١٢ وما بعدها و د. فارس محمد عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، المرجع السابق، ص ١٠ وما بعدها و د. فوزى أو صديق: حماية البيئة فى التشريع القطرى ، قطر، طبعة ٢٠٠٤، دون ذكر دار نشر ص ٢٦ وما بعدها - وانظر كذلك: - Michel Despax, Droit de L'environnement, op. cit, p. X.

الفصل الأول

ماهية البيئة والمشكلات والمخاطر التي تحيط بها

لما كانت البيئة تشكل موضوع ومحل الحماية القانونية في تشريعات البيئة - سواء على مستوى القانون الدولي أو الوطني - فإن هذا يستدعي تحديد ماهية البيئة محل الحماية وتحديد المخاطر والمشكلات التي يمكن أن تهددها . وذلك حتى يستطيع القانون أن يُسبغ على البيئة حمايته بمنع هذه المشكلات والمخاطر . على أن تحديد ماهية البيئة وعناصرها ليس بالأمر اليسير ، ذلك أن * المعالجة القانونية لمشاكل البيئة تكثُر - كغيرها من الظواهر الاجتماعية الجديدة التي يعالجها القانون - الكثير من المشاكل وتبدو أولى هذه المشاكل فيها عبر عنه البعض بـ (صعوبة تحديد نطاق الحماية) نظراً لصعوبة تحديد ماهية (البيئة) ^(١٦) وعلى ذلك فإن الأمر يستدعي في البداية تحديد ماهية البيئة ، بتحديد مفهومها وعناصرها، وعقب ذلك تحديد المشكلات والمخاطر التي تهددها، وهو ما سنتناوله في مبحثين حيث نتناول في المبحث الأول ماهية البيئة ونتناول في المبحث الآخر المشكلات والمخاطر التي تهددها.

(١٦) أد ثبيلة عبد الحليم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق ص ١٤ و د. محمد حسام لطفي: المفهوم القانوني للبيئة في مصر، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين حول الحماية القانونية للبيئة في مصر في الفترة من ٢٥-٢٦ فبراير ١٩٩٢ ، مجموعة أعمال المؤتمر بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١ إلى ص ١٦ .
والأستاذة : سحر مصطفى حافظ: المفهوم القانوني للبيئة في ضوء التشريعات المقارنة، المجلة اللبنانية القومية، المجلد ٢٧ العدد الثاني مايو ١٩٩٠، ص ١٣٥ .

المبحث الأول

ماهية البيئة

يحتاج تناولنا لماهية البيئة إلى التعرض لأمرين الأول منهما هو مفهوم البيئة ، والآخر يتمثل في عناصرها فكل منهما يساهم بصورة كبيرة في التعرف على ماهية البيئة وبيان ما خفى منها والتي تعتبر موضوع ومحل الحماية الإدارية وغيرها من أوجه الحماية الأخرى لذلك سوف نتحدث في مطلب أول عن مفهوم البيئة وفي مطلب آخر عن عناصرها.

المطلب الأول

مفهوم البيئة

الواقع أنه يصعب وضع مفهوم أو تعريف محدد لكلمة البيئة . فقد ساهم الاستخدام المكثف لمصطلح البيئة في مجالات المعرفة كافة إلى اكتسابه لمفاهيم متعددة بتعدد العلوم الإنسانية ، ومختلفة باختلاف مضامينها وغايتها ، كما ساهم من ناحية أخرى في جعل مفهوم البيئة من أكثر المفاهيم العلمية تعقيداً وأقلها فهماً على الرغم من أنه أكثرها أهمية للبشرية^(١٧). وعلى الرغم من هذه الصعوبة فإنه توجد تعريفات في اللغة والاصطلاح وتشريعات البيئة لكلمة البيئة . وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع ، نتناول في الأول منها : صعوبة تعريف البيئة ، ونتناول في الثاني : تعريف البيئة في اللغة والاصطلاح ، ثم نتناول في الثالث : المفهوم القانوني للبيئة.

(١٧) د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق، ص ٣٠.

وذاات المعنى د.أسامة عبد العزيز : نحو سياسة جنائية لحماية البيئة، رسالة دكتوراة ،
مقدمة لكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٢٣.

الفرع الأول

صعوبة تعريف البيئة

يرى الفقه أنه توجد صعوبة في تعريف البيئة مما يقتضى التعرض لرأى الفقه فى ذلك ، والمبررات التى دعت الفقه إلى هذا القول ، وعقب ذلك نتعرض لمدى وجود هذه الصعوبة فى تشريعات البيئة.

أولاً : صعوبة تعريف البيئة لدى الفقه :

يرى الفقه وجود صعوبة كبيرة فى وضع تعريف محدد وواضح لكلمة البيئة باعتبارها محلاً للحماية القانونية^(١٨) حتى إن هذه الصعوبة دفعت البعض إلى القول بأن البيئة عبارة عن كلمة لا تعنى شيئاً لأنها تعنى كل شئ^(١٩) ودفع البعض الآخر إلى القول بأن كلمة البيئة قد أحدثت ضجة مما ينبغى معه العمل على حمايتها من التضخم وتحديد أبعادها^(٢٠) وساءل آخرون عما يمكن اعتباره من مكونات البيئة ، وعند أى حد من التحليل ينبغى التوقف^(٢١) وقيل أيضاً إن مفهوم البيئة مفهوم متقلب ومتغير ومتلون^(٢٢).

(١٨) أد نبيلة عبد الحليم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٤ ، د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣١. و د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين النولة والجماعات المحلية ، رسالة دكتوراة ، مقامة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، بالرباط ، جامعة محمد الخامس - أكدال - ٢٠٠١ ، ص ٣

(١٩) الأستاذة. سحر مصطفى حافظ : المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء التشريعات المقارنة ، المرجع السابق، ص ١٤ و د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: التشريعات البيئية ، الدار العربية للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى. القاهرة، ١٩٩٥ ، ص ٤٧.

(٢٠)

- J. Lamarque, droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, Paris, 1973, P.XIV

(٢١)

- J. Ellul, Le mythe de L'environnement, Cahiers de l'I.S.E.S seria F, No 25 , 1973 , p. 1547 .

(٢٢)

- M. Priue, Droit de l'envirennement , Dalloz, 1991 , p. 1.

وهكذا فإن تحديد مفهوم كلمة بيئة يبدو صعباً لدى الفقه ومما يزيد الأمر صعوبة وإشكالا - على حد قول البعض - التداخل بين المجالات المتعددة التي يستخدم فيها لفظ البيئة ، فالبيئة الثقافية تتأثر بالبيئة الطبيعية وتؤثر فيها ، والبيئة الاجتماعية تتقاطع في كثير من عناصرها مع البيئة الثقافية وهذا يعني أن وضع تعريف شامل للبيئة يستوعب مجالات استخدامها المختلفة لا يتيسر بسهولة. (٢٣)

كما أن كلمة البيئة التي يتم استخدامها بكثرة في العديد من أنواع العلوم والدراسات تطابق فكرة وإن كانت تبدو واضحة في مضمونها إلا أنها تغدو عند تحليلها جسماً هلامياً غير محدد الأبعاد - كما ذكر البعض - فإذا كان البحث في كل العلوم التي تكون في طور التكوين يكتنفه الغموض كقاعدة عامة إلا أنه بالنسبة للبيئة يبدو هذا الأمر أكثر خطورة وذلك راجع إلى أن موضوع هذا العلم وجوهر المادة هو محل الغموض. (٢٤)

وذكر البعض الآخر بأن مرجع الصعوبة في تعريف كلمة البيئة إنما يرتد إلى ارتباط معنى الكلمة بنمط العلاقة بينها والمجالات التي تستخدم فيها ، فنقول على سبيل المثال البيئة الصحراوية والبيئة الاجتماعية، والبيئة الصناعية لذلك فإنه يصعب وضع تعريف عام للبيئة شمل ل أوه النشاطات المختلفة. (٢٥)

ثانياً : مساهمة التشريع في صعوبة تعريف البيئة :

إذا كان مفهوم البيئة يبدو غامضاً ، ويصعب وضع تعريف محدد للبيئة

(٢٣) د. علي بن هلال بن محمد العجوي: مدى سلطة الدولة في رعاية البيئة من منظور إسلامي، رسالة دكتوراة، مقدمة لكلية الدراسات العليا- الجامعة الأردنية، ١٩٩٩.

(٢٤)

- J. de Lanvesain, contribution du juge au développement du droit de l'environnement, Mélanges Marcel waline, le juge et le droit public, T.II, Paris 1974, p. 519.

(٢٥) د. جمال سعد الرميضي: الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية في التشريع الكويتي والمقارن ، رسالة دكتوراة ، أكاديمية الشرطة بالقاهرة - كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٦ ، ص ٨. و د. محمود الكردي وآخرون: دراسات حول تلوث البيئة التقرير الأول، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، طبعة ٢٠٠٠ ، ص ٨.

باعتبارها محلاً للحماية القانونية - كما ذكر الفقه - فإن التشريعات المنظمة لحماية البيئة قد جعلت الأمر أكثر صعوبة ولعل ذلك يبرر إلى عدة أمور منها:-

أ- استخدام مصطلح البيئة للتعبير عن معان متعددة ومختلفة غالباً^(٢٦) وما نجم عن ذلك من عدم وجود تعريف عام لمصطلح البيئة.^(٢٧) فعلى سبيل المثال تبنى المشرع الفرنسي مفهوماً واسعاً لمصطلح البيئة في قانون حماية الطبيعة الصادر في ١٠ يوليو ١٩٧٦^(٢٨) فطبقاً لما جاء بالمادة الأولى من هذا القانون فإن البيئة هي مصطلح يستخدم في التعبير عن ثلاثة عناصر وهي: الطبيعة La nature بما تشمله من أجناس حيوانية ونباتية، وتوازن بيئي، والموارد الطبيعية Les ressources naturelles بما تشمله من ماء وهواء وأرض ومناجم، والأماكن والمواقع الطبيعية السياحية Les sites les paysages . في حين أننا نجد المشرع الفرنسي نفسه يعطى البيئة مفهوماً آخر في القانون الخاص بالمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة والصادر في ١٩ من يوليو ١٩٧٦^(٢٩) حيث جاء مفهوم البيئة أكثر تحديداً في هذا التشريع ، فهي تتعلق فقط بالطبيعة مع استبعاد الأماكن والمواقع الطبيعية السياحية والمآثر التاريخية.^(٣٠) ونجد المشرع الفرنسي في القانون الخاص بالهندسة المعمارية والصادر في ٣ يناير ١٩٧٧ يذكر بأن كلمة البيئة يقصد بها المعنى الجمالي والهندسي فقط.

(٢٦) د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢٧) أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق، ص ٥ وما بعدها.

(٢٨)

- La Loi du 10 juillet 1976 relative a la protetion de la nature, J.O., 13 Juillet 1976.

(٢٩)

- La Loi du 19 juillet 1976 relative aux installation classés poeur la protetion de l'environnement, J.O. 20 Juillet 1976, p. 432 .

(٣٠)

- M. Prieur, Droit de l'envirennement, op. cit, p. 2 .

وانظر كذلك، د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣٣.

ب- اختلاف الأنظمة التشريعية فيما بينها من حيث أخذها بمفهوم واسع أو ضيق لكلمة البيئة. فمن التشريعات التي تأخذ بالمفهوم الواسع التشريع الكويتي ، حيث جاء في المادة الأولى من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة بأنه يقصد بمصطلح البيئة " المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات ، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية والمنشآت الثابتة والمتحركة التى يقيمها الإنسان". (٣١)

ومن ذات التشريعات التي تأخذ بالمفهوم الواسع لكلمة البيئة قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، حيث جاء فى المادة الأولى منه أنه يقصد فى تطبيق أحكام هذه القانون بالألفاظ والعبارات الآتية المعانى المبينة قرين كل منهما: ١- البيئة : المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمها الإنسان من منشآت.....". (٣٢)

ومن التشريعات الأخرى التي تأخذ بمفهوم موسع لكلمة البيئة التشريع اللبناني وذلك فى القانون رقم ٤٤٤ لعام ٢٠٠٢ حيث جاء فى مادته الثانية " لغايات هذا القانون يقصد بعبارات أ- بيئة: المحيط الطبيعى (أى الفيزيائى والكيميائى والبيولوجى والاجتماعى) الذى تعيش فيه الكائنات الحية كافة، ونظم التفاعل داخل المحيط وداخل الكائنات وبين المحيط والكائنات....". (٣٣)

فى حين أننا نجد تشريعات أخرى قد أخذت بالمعنى الضيق أو المفهوم الضيق لكلمة البيئة من ذلك التشريع الليبي ، حيث نجد المادة الأولى من القانون

(٣١) انظر فى ذلك التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويت فى الفترة من ١٩٥٠ وحتى ٢٠٠١. من مطبوعات معهد الكويت للأبحاث العلمية الجزء الأول ٢٠٠٥، إعداد د. سميرة أحمد سيد عمر وآخرين ، ص ٢١١ وما بعدها.

(٣٢) منشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٥ الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٢/٣.

(٣٣) انظر فى ذلك الأستاذ / محمد خالد جمال رستم: التنظيم القانونى للبيئة من العالم، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، ص ١٣.

رقم ٧ لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية البيئة تُعرف البيئة بأنها تعنى " المحيط الذى يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية ويشمل الهواء والماء والتربة والغذاء " وبذلك يكون المشرع الليبي قد مال - على حد قول البعض - ^(٢٤) إلى الاتجاه الذى يربط البيئة بالوسط الطبيعى ويحصرها فى مجموعة العناصر الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغذاء.

ومن التشريعات الأخرى التى أخذت بمفهوم ضيق لكلمة البيئة التشريع البرازيلى فالنظام القانونى الخاص بالبيئة فى البرازيل يوفر الحماية للعناصر الطبيعية اللازمة لبيئة متوازنة كالماء والهواء والتربة والنبات والحيوان فقط. ^(٢٥)

ولعل من شأن اختلاف التشريعات ما بين الأخذ بمفهوم ضيق أو واسع لكلمة بيئة على النحو السابق وذلك نتيجة لاختلاف نظرتها للبيئة ومكوناتها ^(٢٦) ما يساهم فى صعوبة وضع تعريف عام موحد لكلمة البيئة يمكن أن ينتظم مفهوم كلمة البيئة الواردة فى هذه التشريعات.

^(٢٤) د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص ٦.

^(٢٥) انظر فى ذلك :

- Rene Dotti, les atteintes a l'environnement au Bresil, Rev. int, dr, pen. 1994, 3-4, p. 815.

^(٢٦) يتسع المفهوم الواسع للبيئة لإستيعاب كل من الوسط الطبيعى الذى يشمل مجموعة العناصر الطبيعية من ماء وهواء وتربة وبحار ، علاوة على الوسط الصناعى المشيد بفعل الإنسان كالأثار والمواقع السياحية والتراث الفنى والمعمارى للبلاد والمنشآت وغيرها. فى حين أن المفهوم المضيق للبيئة يربطها فقط بالوسط الطبيعى ويحصرها فى مجموعة العناصر الطبيعية المكونة للوسط الطبيعى كالماء والهواء والبحار انظر فى ذلك د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، هامش ١ ص ٣٤ وانظر كذلك:

- R.Ottenhof, environnement et criminologie, Rev. Sc. Crim., 1986, 3, p. 680 ets.

الفرع الثاني

تعريف البيئة في اللغة والاصطلاح

وسوف نعالج في هذا المطلب أمرين ، الأمر الأول : تعريف كلمة بيئة ومصدرها عند علماء اللغة - ثم عقب ذلك نتناول تعريف البيئة في الاصطلاح.

أولاً : تعريف البيئة في اللغة :

كلمة بيئة مصدرها في اللغة العربية الفعل " بؤ " وهذا الفعل يجيء استعماله في اللغة العربية بعدة معان منها:-

أ- قد يُعبر هذا الفعل عن المكان أو المنزل الذي يعيش فيه الكائن الحي، فقد جاء في معجم " لسان العرب " للإمام محمد بن منظور بؤئك بيتاً أي اتخذت لك بيتاً وقيل تبوأ أي نزل وأقام ، والبيئة و الباءة والمباءة أي المنزل ، وتبوأ فلان منزلاً أي اتخذهُ، وبوأتَه منزلاً أي جعلته ذا منزل. (٣٧)

وقد جاء في معجم مختار الصحاح للإمام محمد بن أبي بكر الرازي أن أصل اشتقاق كلمة بيئة هو " بؤ " و " تبوأ " منزلاً أي نزلهُ و " بؤ " له منزلاً وبوَاه منزلاً هياًه ومكن له فيه (٣٨) ، وعلى ذلك فالبيئة هي المنزل أو المحيط الذي يعيش فيه الكائن الحي ، سواء كان إنساناً أو حيواناً أو طائراً والكائن ومحيطه أو منزله يتكاملان ويؤثر كل منهما في الآخر ويتأثر به. (٣٩)

ومن ذلك قول الحق في كتابة العزيز ﴿ وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُوا

(٣٧) انظر لسان العرب الجزء الأول للإمام محمد بن منظور الإفريقي المتوفى سنة ٧١١هـ ، طبعة دار المعارف ، ص ٣٨ ، ص ٣٩.

(٣٨) انظر مختار الصحاح للإمام محمد بن أبي بكر الرازي المتوفى سنة ٧٢١هـ طبعة دار الحديث بيروت ترتيب محمود خاطر ص ٦٨.

(٣٩) انظر د. إبراهيم كومنغار مؤسسات حماية البيئة بالمغرب ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس - أكادال - الرباط ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، ص ١.

منها حيث يشاء نصيب برحمتنا من نشاء ولا نضيع أجر المحسنين^(١٠)
وقوله كذلك * واذكروا إذ جعلكم خلفاء من بعد عاد وبوأكم في الأرض
تتخذون من سهولها قصوراً^(١١)

ب- وقد يعبر فعل " بوا " عن حالة الإنسان إذ يقال " إنه لحسن البيئة " .

ج- وقد يعبر هذا الفعل عن معنى الرجوع فيقال باء إليه أي رجع^(١٢) ومن ذلك
قوله تعالى : " إني أريد أن تبوء بإثمي وإثمك فتكون من أصحاب النار
وذلك جزاء الظالمين^(١٣) .

د- ويعتبر من أوضح وأيسر المعاني اللغوية لكلمة البيئة ما ذكره البعض من
أنها: هي المكان الذي ينزل فيه المرء ويتمكن منه ويتخذة مقاماً له، أي
أنها مستقر الشيء ومنزله سواء كان المبتقر به إنساناً أو حيواناً^(١٤) والواقع
أن هذا التعريف هو الذي يتفق مع المعنى اللغوي - الأول السابق ذكره -
وهو تعبير البيئة عن المكان أو المنزل الذي يعيش فيه الكائن الحي، وهو
يتفق كذلك مع نطاق هذا البحث باعتباره مهتماً بدراسة الحماية القانونية
للبيئة في شق منها وهي الحماية الإدارية للبيئة ، أما المعنيان الثاني
والثالث وهما التعبير عن حالة الإنسان ، أو الرجوع فقد يكون محلهما
الدراسات غير القانونية سواء كانت متعلقة بعلم الاجتماع أو علم النفس أو

(١٠) سورة يوسف الآية رقم ٥٦ .

(١١) سورة الأعراف الآية رقم ٧٤ .

(١٢) انظر الفيروز أبادي: القاموس المحيط ، الجزء الأول، طبعة مؤسسة الحلبي الحقوقية ،
لبنان ، ص ٩ .

(١٣) سورة المائدة: الآية رقم ٢٩ .

(١٤) انظر من ذلك د. داود عبد الرزاق الياز: حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من
التلوث السمي من مطبوعات الهيئة العامة للبيئة بدولة الكويت تحت رقم ١/٠٣ XE بدون
تاريخ ص ٢٨ وما بعدها - و د. أحمد أبو الوفا: تأملات حول الحماية الدولية للبيئة من
التلوث ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٩٣ العدد رقم ٤٩ ص ٨٧ - و د. الشحات
إبراهيم منصور البيئة في الإسلام دار النهضة العربية ، دون سنة نشر ، القاهرة ص ٧ .

حتى في مجال الدراسات المتعلقة بالقانون الجنائي والحماية الجنائية
للبيئة ولكن ليست في إطار الحماية الإدارية للبيئة.

أما في اللغة الفرنسية فإن كلمة بيئة هي ترجمة للكلمة الفرنسية
Environnement حيث جاء في المعجم الفرنسي Le petit Larousse بأن
البيئة " هي مجموع العناصر الطبيعية أو الاصطناعية التي تحدد إطار حياة
الإنسان"^(١٥) وعلى هذا النحو فإن كلمة بيئة في اللغة الفرنسية تعني معنى الإحاطة
كما ذكر البعض^(١٦) وقد جاء ذات المعنى تقريباً في معجم Robert إذ عرف
البيئة بأنها " مجموع الظروف الطبيعية- الفيزيائية والكيميائية والأيكولوجية-
والثقافية والاجتماعية القابلة للتأثير على الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية " .^(١٧)

أما في اللغة الإنجليزية فتستخدم كلمة Environment للدلالة
على الظروف المحيطة المؤثرة على النمو والتنمية . كما تستخدم للتعبير عن
الظروف الطبيعية ، مثل الهواء والماء والتربة والحيوان . أما من الوجهة العلمية
فهو المكان الذي يحيط بالشخص ويؤثر على مشاعره وأخلاقه وأفكاره .^(١٨)

وعليه فإنه يتبين من خلال استعراض المعنى اللغوي لكلمة البيئة في اللغة
العربية والفرنسية أن هذا المعنى يكاد يكون قريباً بين اللغتين بصورة كبيرة . فهو
ينصرف إلى المكان أو المنزل أو الوسط الذي يعيش فيه الكائن الحي بوجه عام ،
كما ينصرف إلى الحالة أو الظروف التي تكتنف ذلك المكان، أيا كانت طبيعتها
سواء كانت ظروفاً طبيعية أو اجتماعية أو بيولوجية والتي تؤثر على حياة ذلك
الكائن ونموه وتكاثره .^(١٩)

(١٥)

- Petit larausse couleuns, Paris 1980, p. 345.

(١٦)

- M. Prieur , Droit de l'envirennement, op cit, p. 3 et s.

(١٧)

- Petit Robert, Paris, 1986 . p. 664 .

(١٨) انظر ذات المعنى د. محسن أفكيرين: القانون الدولي للبيئة ، المرجع السابق، ص ١٠ .

(١٩) انظر :

- Longman Dictionary of contemporary , Third edition , 2000 . p. 55

ثانياً : تعريف البيئة فى الاصطلاح العلمى :

عندما نتحدث عن تعريف البيئة فى الاصطلاح العلمى فإننا نقصد به المفهوم الذى يعود فضل تحديده إلى العلماء العاملين فى مجال العلوم الحيوية والفيزيائية وغيرها من المجالات التى تقوم على الدراسة والتجربة والتحليل والتى يتم من خلالها تحويل الظواهر المتراكمة من النشاط العلمى إلى سلسلة من الحقائق والنتائج المستخلصة من الأبحاث والتى ترتبط ببعضها ارتباط السبب بالنتيجة. (٥٠)

فى مجال العلوم الحيوية والطبيعية تكاد وجهة نظر العلماء تتفق على مفهوم واحد لاصطلاح البيئة Environment ، وهو أن للبيئة شقين يكمل بعضهما البعض ، أولهما : البيئة الحيوية وهى كل ما يلزم لحياة الإنسان نفسه من تكاثر ووراثة وعلاقة بالمخلوقات الحية الحيوانية والنباتية التى يعيش معها فى صعيد واحد ، أما ثانيهما : فهى البيئة الطبيعية وهذه تشمل موارد المياه والفضلات والتخلص منها والحشرات وتربة الأرض والمساكن والجو ونقاوته أو تلوثه والطقس وغير ذلك من الخصائص الطبيعية للوسط الذى يعيش فيه (٥١). والواقع أن الاتجاه العلمى فى تحديد مفهوم البيئة إنما يركز على فكرة الظروف والعوامل الطبيعية والفيزيائية والحيوية التى تسود المحيط أو الوسط وتجعله صالحاً لحياة الكائنات الحية أيا كانت سواء إنساناً أو حيواناً أو نباتاً. ولذلك يُعرف علم البيئة Ecology بأنه ذلك العلم الذى يدرس ظروف وجود الكائنات الحية ، وكذلك التدخلات والتأثيرات - أيًا كان نوعها - التى توجد بين الكائنات الحية وبعضها البعض من ناحية أو فيما بينها وبين الوسط والمحيط الذى

(٥٠) انظر أ.د. داود الباز: حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى، المرجع السابق، ص ٣٠ و د. عبدالقادر محمد الحسين: حماية البيئة من ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق، ص ٢.

(٥١) انظر فى ذلك د. كمال الدين حكيم و د. أمين حسن و د. السيد حمدان: صحة البيئة فى الدول النامية ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٧٥، ص ٦ وما بعدها. وانظر كذلك د. محسن أفكرين: القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق، ص ١١.

تعيش فيه من ناحية أخرى.^(٥٢)

ويتضح من المفهوم العلمى للبيئة أنه من السعة والشمول على نحو يندرج فيه تقريباً كل شئ يرتبط بالكائنات الحية والأجزاء غير الحية من العالم ، مثل المناخ والتغيرات الفصلية والتركيب الفيزيائى والكيميائى للتربة ، وغيرها من أجزاء البيئة التى يعيش فيه الكائن الحى . وهذا المفهوم للبيئة يمكن أن يشكل - على هذا النحو - معنى عاما للبيئة باعتبارها الوسط أو المكان الذى يحيا فيه الإنسان و غيره من الكائنات الحية وغير الحية.^(٥٣)

الفرع الثالث

المفهوم القانونى للبيئة

على الرغم من وجود صعوبة فى تحديد المفهوم الذى تعنيه كلمة البيئة بصفة عامة وفى مجال الدراسات القانونية بصفة خاصة - على النحو الذى سبق بيانه فى المطلب الأول من هذا المبحث - فإن وجود مفهوم قانونى محدد لكلمة البيئة تبدو له أهمية كبيرة للوقوف على حقيقة البيئة وحمايتها عن طريق القانون من ناحية ، وحتى تتمكن الدراسات القانونية من تناولها بالدراسة والتحليل من ناحية أخرى.

ويرى بعض الفقه^(٥٤) بحق أن وجود مفهوم قانونى للبيئة له أهميته من ناحيتين : أما الأولى : فهى التغلب على فكرة تأخر القانون فى حماية البيئة ،

(٥٢) انظر د. خالد خليل الظاهر : قانون حماية البيئة فى الأردن، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ بدون ناشر، ص ٩.

(٥٣) انظر د. رضوان أحمد الحاف : حق الإنسان فى بيئة سليمة فى القانون الدولى العام رسالة دكتوراة- كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٨ ص ٤٨ وكذلك د. داود الباز : حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى ، المرجع السابق، ص ٣١.

(٥٤) أ.د. داود عبد الرزاق الباز : الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت من مطبوعات مجلس النشر العلمى - جامعة الكويت عام ٢٠٠٣، ص ٢٣ وما بعدها.

باعتبار أن العلوم الطبيعية كان لها فضل السبق في الاهتمام بدراسة البيئة وحمايتها وإثارة الاهتمام بها على الصعيدين العالمى والمحلى ، ولم يكن القانون مواكباً لهذا الاهتمام فى بدايته إذ تأخر نسبياً فى الاهتمام بالبيئة وإحاطتها بالرعاية القانونية اللازمة. فهو لم يبدأ الاهتمام بحماية البيئة وتناولها بالتنظيم إلا منذ فترة وجيزة. (٥٥) أما الأخرى : فهي تكمن فى ضرورة مواكبة التحولات العالمية فى اللغة القانونية ، وفى العقد الأخير من القرن العشرين حدثت كثير من التطورات والتحولات فى لغة القانون ومبادئه إذ دخلت إلى مجال الدراسات القانونية أنماط وألفاظ جديدة ، ومن ثم فإن لفظ البيئة يُعتبر كغيره من المفاهيم الحديثة التى طرأت على النسق اللغوى للقانون من أجل تحقيق التقدم والاستقرار ، وقد كان طبيعياً أن يواكب رجال القانون فى دراستهم الأفكار الحديثة المطروحة على الساحة الدولية وذلك على أساس أن التطور سمة فى القانون. (٥٦) إذ يجب أن يُساير القانون بقواعده الملزمة المنظمة للسلوك البشرى ما يطرأ على المجتمع من تطورات ويلبى نداء ما يستجد فى الدول من حاجات. (٥٧) لكل ما تقدم كان ضرورياً وجود مفهوم قانونى محدد للبيئة رغم الصعوبة السابق الحديث عنها.

ويرتبط تناول المفهوم القانونى للبيئة بالتعرض لمفهومها لدى علماء علم

(٥٥) انظر فى ذلك، أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها و Michel De Spax, op.cit, p. VIII و أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص ٩ وما بعدها.

(٥٦) انظر أ.د. داود عبد الرزق الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها وكذلك أ.د. أحمد حشيش: المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر ، دار الفكر الجامعى بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠١ ، ص ١٥ حيث ذكر مبادئه أن التطور ليس مجرد سمة تاريخية يكتسبها القانون خلال فترات زمنية تطول أو تقصر بحسب الأحوال وإنما سمة رئيسية ذاتية فى القانون الذى دأبه الحركة الدائمة بل والحركة إلى الإمام.

(٥٧) انظر فى ذلك، أ.د. ماجد راجب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ١٧ وما بعدها.

الاجتماع باعتبار أن القانون أحد العلوم الاجتماعية وفي ضوء ما تقدم فقد قدم علماء الاجتماع العديد من التعريفات والتحديدات لمفهوم البيئة ، فقد عرفها البعض بأنها " مجموع العوامل الطبيعية ، والعوامل التي أوجدتها أنشطة الإنسان والتي تؤثر في ترابط وثيق على التوازن البيئي ، وتحدد الظروف التي يعيش فيها الإنسان ويتطور فيها المجتمع " .^(٥٨)

وعرفها البعض الآخر ، بأنها الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويحصل منه على مقومات حياته من غذاء وكساء ومأوى ويمارس فيه علاقاته مع أقرانه من بنى البشر .^(٥٩)

وفي الاتجاه ذاته يُعرف البعض البيئة بأنها ، مجموعة العناصر الثقافية والتنظيمية التي تُحدد سلوك الفرد وفهمه وعلاقاته مع عناصر البيئة بمفهومها الطبيعي أو الإيكولوجي.^(٦٠)

والواقع أن التعريف السابق للبيئة إنما يربط بين البيئة بمفهومها الاجتماعي والطبيعي ، أي أنه يبرز العلاقة بين سلوك الفرد وفهمه أو وعيه وعلاقته بالبيئة الطبيعية ومدى تأثيره عليها ، وكذلك مقدار ما يبذله الإنسان من جهد من أجل المحافظة عليها . ويرتبط بهذا التعريف أيضاً الأنشطة التي يقوم بها الإنسان، فما دامت البيئة في وضع لائق فإنه بمقدور الإنسان القيام بأنشطته وعلاقاته وممارساته المختلفة في المجتمع بطريقة إيجابية وفعالة.^(٦١)

^(٥٨) انظر في ذلك، رشيد الحمد ومحمد سعيد صباريني: البيئة ومشكلاتها، من منشورات المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٨٤ ص ٢٢.

^(٥٩) د. علي محمد المكاوي: البيئة والصحة دراسة في علم الاجتماع الطبي، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ص ١٩٩٥، ص ٧.

^(٦٠) انظر في ذلك، أحمد منصور النكلاوي: علم الاجتماع وقضايا التخلف، القاهرة، دار الثقافة العربية، ١٩٨٩، ص ٢٠.

^(٦١) انظر في ذلك، د. محمود الكردى وآخرين: دراسات حول تلوث البيئة التقرير الأول، المرجع السابق، ص ١٣.

أما عن تعريف البيئة لدى فقهاء العلوم القانونية فقد عرّفها البعض^(٦٢) بأنها الوسط الذي يحيا فيه الإنسان ، والذي تنظم سلوكه ونشاطه فيه مجموعة من القواعد القانونية المجردة ذات الصبغة الفنية على نحو يحافظ على حياته، ويحمي صحته - مما يفسد عليه ذلك الوسط - علاوة على الآثار القانونية المترتبة على مثل هذا النشاط.

والواقع أن هذا التعريف يأخذ في الحساب عاملين أساسيين ، أما الأول : فهو التركيز على العناصر الطبيعية التي خلقها الله سبحانه وتعالى للإنسان ، كالأنهار والبحار والهواء . أما الآخر : فإنه يتعلق بنشاط الإنسان وسلوكه نحو البيئة . وعلى ذلك فإن هذا التعريف يشمل الوسط المادى وغيره من الأشياء التى تحيط بالإنسان سواء كان وسطاً طبيعياً مكوناً من ماء وهواء وأرض فضاء ، أو وسطاً صناعياً وهو ما يقوم الإنسان على إنشائه من مصانع ومستشفيات وغيرها من الإنشاءات ، كما أنه يربط بين تعريف البيئة والغاية من حمايتها وهى الحفاظ على الإنسان وغيره من الكائنات التى خلقها المولى جل وعلا وسخرها للإنسان على نحو يكفل له الحق فى الحياة.

ويعرف البعض الآخر البيئة بأنها مجموعة العوامل الطبيعية والحيوية ، والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التى تتجاور فى توازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر .^(٦٣)

ويرى صاحب هذا التعريف - وبحق - أنه ينظر إلى اصطلاح البيئة باعتباره ذا مضمون مركب، فهو يتضمن أولاً البيئة الطبيعية Natural environment وهى من صنع الله تعالى وتشمل كل ما بثه الله تعالى فى الكون ، وتشكل من الوسط الطبيعى الذى توجد فيه الحياة ويدخل فيها كذلك البيئة الحضرية أو الاجتماعية Social environment التى أجراها الله تعالى على يد الإنسان فصارت من

(٦٢) انظر أ.د. داود عبد الرزاق البار: الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت، المرجع السابق، ص ٣٥.

(٦٣) انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٦٩.

صنعه . كما أن التعريف يميزه أمران ، أما الأول : فهو جمعه بين المفاهيم الدينية واللغوية للبيئة ، حيث يركز على فكرة الوسط أو المحيط أو المنزل المزود بالعناصر الضرورية التي تجعله صالحاً للحياة أما الأمر الآخر : فهو أن التعريف يُجسد الفرق بين فكرة البيئة environment وفكرة الطبيعة nature فهذه الأخيرة تشمل كل مظاهر الوجود المادى المحيط بالإنسان والذي لا دخل لإرادة الإنسان فيه والتي تسير على سنن فطرية بقدرة الله تعالى أما البيئة فيميزها العنصر الاصطناعى أو الحضرى الذى أوجدته الأنشطة الإنسانية والذي يتحكم فيه الإنسان بطريق مباشر ويكون تحت إدارته. (٦١)

ويُعرف أستاذنا الدكتور ماجد راجب الحلو البيئة بأنها * المحيط المادى الذى يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية ، ومنشآت أقامها لإشباع حاجات * . (٦٢)

والواقع أن هذا التعريف يجمع بين عدة مميزات ؛ منها البساطة والبعد عن التعقيد والتركيبات اللغوية الصعبة ، وفى ذات الوقت الشمول والعموم ، إذ يجمع بين العنصرين الذين تتكون منهما البيئة وهما : الوسط الطبيعى الذى أوجده الله تعالى لمعاش الإنسان من ماء وهواء وفضاء وتربة ، والوسط الاصطناعى الذى وضعه الإنسان وأنشأه لإشباع حاجاته . علاوة على أن هذا التعريف ينظر إلى البيئة من الناحية المادية باعتبار أن القانون ينظم السلوك المادى للإنسان لذلك فإننا نتفق مع أستاذنا فى هذا التعريف.

أما عن تعريف البيئة فى التشريعات المنظمة لها فإننا نجد القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة فى الكويت والذى حل محل القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ فى شأن حماية البيئة يُعرف البيئة فى البند السادس من المادة الأولى منه بأنها * المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات ، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ،

(٦١) انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧٠.

(٦٢) أ.د. ماجد راجب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ٣٩.

وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية ، والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان^(٦٦). والواقع أن هذا التعريف هو عبارة عن نقل حرفي لتعريف البيئة الذي كان قد يتبناه القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية البيئة في الكويت في البند الأول من المادة الأولى منه والذي ألغى بموجب المادة ٢٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة ، ويلاحظ أن كلا التعريفين - سواء في القانون الحالي أو السابق - قد أخذ بمفهوم واسع لكلمة البيئة - كما سبق القول - وهو ما دعا بعض الفقه إلى القول بأن اعتبار المنشآت المتحركة التي يقيمها الإنسان من عناصر البيئة - كما جاء في هذا التعريف - وهي كثيرة لا تعد ولا تحصى من شأنه أن يؤدي إلى صعوبة تحديد موضوع الحماية تحديداً جامعاً مانعاً. ^(٦٧)

كذلك عرّفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ البيئة بأنها " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية ، وما يحويه من مواد ، وما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يقيمها الإنسان من منشآت ".

وقد انتقد بعض الفقه هذا التعريف بقوله إن التعريفات الواردة في القانون - ومنها هذا التعريف - مترجمة في مجملها بصورة حرفية من تشريعات أجنبية أو اتفاقات دولية ، الأمر الذي يؤدي إلى إشاعة الخلط والغموض حول مدلول النصوص والمعاني ، فضلاً عما يترتب على هذا الأسلوب من استحداث مصطلحات مبتكرة غامضة المدلول وصعبة الإدراك . ويرجع هذا الرأي هذه المشكلات إلى غلبة العنصر الفني على العنصر القانوني في اللجنة التي قامت بإعداد وصياغة مشروع القانون وهذا يبدو واضحاً في التوضيحية بحسن الصياغة التشريعية^(٦٨). وقد عرّف المشرع

^(٦٦) انظر في ذلك ، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت - الجزء الأول ، المرجع السابق، ص ٢١١.

^(٦٧) د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣٧.

^(٦٨) انظر د. عصام الدين إبراهيم القليوبي: ملاحظات على مشروع قانون في شأنه حماية البيئة - بحث مقدم لمؤتمر الحماية القانونية للبيئة في مصر - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع - فبراير ١٩٩٢، ص ٨ ، ٩.

الليبى البيئة فى الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية البيئة فى ليبيا بأنها تعنى " المحيط الذى يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية ويشمل الهواء والماء والتربة والغذاء " (٦٩) ، والمشرع الليبى بذلك يكون قد نحا نحو الإتجاه الذى يربط مفهوم البيئة بالوسط الطبيعى ، إذ يحصره فى العناصر التى خلقها الله لمعاش الإنسان من ماء وهواء وتربة وغذاء دون أن يدخل فيه العناصر الإنشائية التى أنشأها الإنسان ، وهو على هذا النحو يكون قد أخذ بمفهوم ضيق للبيئة ويختلف فى ذلك عن التشريعين الكويتى والمصرى واللذين أخذوا بمفهوم واسع كما سبق القول.

المطلب الثانى

عناصر البيئة محل الحماية القانونية

جرت عادة الفقه - لتيسير سبيل الدراسة والبحث - على تقسيم البيئة محل الحماية القانونية إلى عدة عناصر؛ (٧٠) فهى عند البعض تتكون من عنصرين

(٦٩) الجريدة الرسمية الليبية العدد ٢٤ السنة ٢ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٨/٢٥. ص ٨١٤ ومشار إليه لدى د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة، المرجع السابق، ص ٣٥.

(٧٠) يرى بعض الفقه " أن البيئة محل الحماية القانونية تمثل فكرة واحدة غير قابلة للتقسيم إلى عناصر ، فالمستكم به لدى هذا الراى أنه إذا كان الموضوع القانونى للبيئة ليس أحاديا إنما هو أكثر من واحد ، أى أن للبيئة موضوعات متعددة لا موضوع واحد ، وأن هذه الموضوعات هى أساساً الأرض والماء والهواء والكائنات الحية فإنه من المستكم به أيضاً أن ثمة ارتباطاً قانونياً بين هذه العناصر بعضها ببعض الآخر ، أى أن هناك علاقة قانونية بينها ، وأن هذه العلاقة تبلغ مبلغ الوحدة من الوجهة القانونية ، فكل عنصر من العناصر الموضوعية للبيئة سواء كان هذا العنصر هو الأرض أو الماء أو الهواء أو الكائنات الحية لا يعد محيطاً حيوياً قائماً بذاته ، ومن ثم لا يعد بيئة قائمة بذاتها ، بل كذلك لا يعد بيئة بالمرة ، ولو أنه عنصر فى البيئة بمعناها القانونى أى مجرد عنصر يبنى من العناصر الموضوعية للمحيط الحيوى ، وذلك عملاً بقاعدة الكل لا يكون فى الجزء ، والجزء يتضمنه الكل راجع فى ذلك أ.د. أحمد محمد حشيش ، المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسمة القانون المعاصر ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ وما بعدها.

رئيسيين يتفاعلان معاً تأثيراً وتأثراً ؛ أحدهما طبيعي والآخر صناعي . (٧١)

فالعنصر الطبيعي يتمثل في كل ما أوجده الله سبحانه وتعالى في الطبيعة من موارد وثروات تجتمع لتشكل المقومات اللازمة للحياة والاستمرارها ، سواء كانت هذه الثروات أو الموارد عبارة عن مياه أو هواء أو بحار أو غابات أو أراضٍ أو غيرها ، ويتميز هذا العنصر الطبيعي بأنه لا دخل لإرادة الإنسان في صنعه إذ أن وجوده سابق على وجود هذا الإنسان . (٧٢)

أما العنصر الصناعي فيشمل مجموعة الأشياء التي استحدثها الإنسان على مر العصور من نظم وأدوات وإنشاءات ومعدات وغيرها ، وسخرها بغرض السيطرة على مكونات العنصر الطبيعي والتأثير فيها للاستفادة منها في سد حاجاته وتلبية متطلباته. (٧٣)

- ونحن إذا كنا نتفق مع هذا الرأي في أن البيئة محل الحماية القانونية وإن كانت تتكون من عناصر عدة إلا أن هذه العناصر تجمعها وحدة واحدة ، فإننا نعتقد أن هذا الرأي خلط بين أمرين مختلفين الأول هو ترابط وتشابك عناصر البيئة محل الحماية القانونية وتأثير كل منها في البعض الآخر ، والآخر هو النظر من الناحية البحثية والدراسية البحتة إلى البيئة باعتبارها مكونة من عناصر عدة لغرض البحث والدراسة فقط ، وهو أمر هام في الواقع نظراً لاختلاف المخاطر والمشاكل التي يتعرض لها كل عنصر وظروف الحماية القانونية له ، فالحماية القانونية التي تخضع لها البيئة المائية تختلف عن تلك التي تخضع لها البيئة البرية ، مما يقتضي لحسن الدراسة والبحث النظر لكل منهما على حدة في حدود هذا الغرض.

(٧١) راجع في ذلك أ.د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها - د. أحمد الرشيدى ، الحماية الدولية للبيئة ، الجوانب القانونية والتنظيمية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١١٠ ، أكتوبر ١٩٩٢ ، ص ١٣٧ .

(٧٢) انظر في ذلك :

- M. Despax, droit de l'environnement, op. cit, p. 11.

(٧٣) راجع في ذلك : أ.د. صلاح الدين عامر ، القانون الدولي للبيئة ، مجلة القانون والاقتصاد ، عدد خاص ١٩٨٣ ، ص ٦٨٣ - د. عبد الوهاب محمد عبد الوهاب ، المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن تلوث البيئة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٢٣ .

ويقسم البعض الآخر البيئة إلى ثلاثة عناصر فهناك العناصر البيئية الحية ، والعناصر البيئية غير الحية ، وعنصر الحياة والأنشطة ، والأولى تشتمل بدورها على ثلاثة أمور : وهى : النبات وعناصر الاستهلاك مثل الإنسان والحيوان ، وعناصر التحليل مثل الفطريات والبكتريا إلى جانب بعض الحشرات والثانية تشمل التربة والماء والهواء والشمس ، والثالثة والأخيرة يقصد بها الأنشطة التى يمارسها الإنسان فى نطاق البيئة ، وهذه العناصر تكون معا بعضها البعض ما يسمى بهرم الأرض ، فالنباتات تمتص الطاقة من الشمس وتتدفق هذه الطاقة عبر دائرة الحياة النباتية والحيوانية فتشكل هرما مكونا من عدة طبقات بحيث تمثل التربة الطبقة السفلى وتقع طبقة النباتات فوق التربة ، وطبقة الحشرات ، على النباتات ، وطبقة الطيور والحشرات ، وهكذا صعوداً عبر مجموعات حيوانية متنوعة حتى نصل إلى الطبقة العليا التى تتألف من الكائنات الأصخم. (٧٤)

ولقد انحازت غالبية التشريعات البيئية إلى تقسيم البيئة محل الحماية القانونية إلى عنصرين ، هما: العنصر الطبيعى والعنصر الاصطناعى ، فنجد أن المادة الأولى من قانون الهيئة العامة للبيئة الكويتى رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ تبين فى بندها السادس أن المقصود بالبيئة : المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات ، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما تحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية ، بالإضافة إلى المنشآت الثابتة والمتحركة التى يقيمها الإنسان.

وهو ذات الأمر الذى سبق أن قرره المشرع المصرى فى قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، إذ قرر فى المادة الأولى أنه يقصد بالبيئة المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد ، وما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يقيمها الإنسان من منشآت . وقد سايرهما فى ذلك القانون

(٧١) راجع فى ذلك : مايكل زيمرمان ، الفلسفة البيئية ، ترجمة معين شفيق روميه ، عالم المعرفة ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، أكتوبر ٢٠٠٦ ، ص ١٥٦ - د. سمير حامد الجمال ، الحماية القانونية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة ٢٠٠٧ ، ص ٢٦.

الاتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، إذ ذكر فى مادته الأولى أن البيئة تعنى " المحيط الحيوى الذى تتجلى فيه مظاهر الحياة بأشكالها المختلفة ، ويتكون هذا المحيط من عنصرين : عنصر طبيعى ويضم الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وغيرها من الكائنات الحية الأخرى ، وموارد الطبيعة من هواء وماء وتربة ومواد عضوية وغير عضوية وكذلك الأنظمة الطبيعية ، وعنصر غير طبيعى ويشمل كل ما أدخله الإنسان إلى البيئة الطبيعية من منشآت ثابتة وغير ثابتة ، وطرق وجسور ومطارات ووسائل نقل وما استحدثه من صناعات ومبتكرات وتقنيات " .

وفى ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ، نخصص أولها للبيئة المائية سواء كانت بيئة بحرية أو بيئة أنهار ومياه عذبة ، ونفرد ثانيها للبيئة الهوائية ، ونتناول فى ثالثها البيئة الأرضية بما عليها من عناصر طبيعية أو صناعية.

الفرع الأول

البيئة المائية

تعتبر البيئة المائية من العناصر الهامة لحياة الإنسان ، قال جلّت قدرته ﴿ وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ ﴾ ^(٧٥) ، وقال سبحانه ﴿ وَاللَّهُ خَلَقَ كُلَّ دَابَّةٍ مِنْ مَاءٍ ﴾ ^(٧٦) فهاتان الآيتان الكريمتان تقطعان بأن الماء أصل وأساس الحياة ، وقد سخره الله لنا وجعله مصدراً للغذاء والشراب وللرفاهية الاقتصادية ، فمنه تُستخرج الأحياء التى يأكلها الإنسان، ومنه يسقى أنعامه، ومنه تُستخرج الحلية والزينة التى نلبسها، وفيه تسير السفن التى تنقل الإنسان من مكان إلى آخر ، وغيره يتم تبادل الثروات والمنتجات والبضائع ^(٧٧) قال تعالى : ﴿ وَهُوَ الَّذِي سَخَّرَ الْبَحْرَ

^(٧٥) الآية رقم (٣٠) من سورة الأنبياء.

^(٧٦) الآية رقم (٤٥) من سورة النور.

^(٧٧) راجع فى ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع

السابق ، ص ٢٠٩ - د. يوسف القرضاوى ، رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع -

لِتَأْكُلُوا مِنْهُ لَحْماً طَرِيّاً وَتَسْتَخْرِجُوا مِنْهُ حَبّاً ثَلْبَسُونَهَا وَتَرَى الْفَلَكَ مَوَاجِرَ فِيهِ
وَلِتَبْتَغُوا مِنْ فَضْلِهِ وَلِعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ ﴿٧٨﴾

وتبدو أهمية البيئة المائية في أن الكثير من الإحصائيات الصادرة عن المنظمات الدولية تؤكد أن ما يزيد عن ثلثي سكان الأرض يعيشون حول المجارى المائية من بحاراً وأنهاراً وبحيرات وعيون .^(٧٩) والأصل أن الماء خلق لمنفعة البشر جميعاً وهو ملك مشترك بينهم لا يسوغ لبعضهم الانتفاع به وحرمان الآخرين من ذلك أو فرض سلطانهم على جزء من وعائه ، سواء كانت بحار أو أنهار والهيمنة عليه دون الآخرين قال رسول الله - ﷺ - " الناس شركاء في ثلاث الماء والكلأ والنار " .^(٨٠) إلا أن الأناثية البشرية ونظريات الدفاع عن المصالح الوطنية قادت الدول المعاصرة إلى الخروج على تلك التعاليم وبدأ ينشب النزاع بينها حول تقسيم البحار والأنهار ، وسعياً وراء الحد من ذلك النزاع لجأت تلك الدول إلى وضع القواعد القانونية الاتفاقية والوطنية التي تنظم نطاق سلطتها على البحار والأنهار وكيفية الانتفاع بالموارد والثروات المائية.^(٨١)

وتنقسم البيئة المائية إلى عنصرين : البيئة البحرية ، وبيئة الأنهار والمياه العذبة ، وسوف نلقى الضوء على كل واحدة منهما تباعاً.

- السابق ، ص ٨٦ - د. عبد القادر محمد الحسين ، حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ - د. سيد وقار أحمد الحسيني ، مصادر علوم المياه وهندستها في القرآن الكريم ، الطبعة الأولى ، دار فصلت للطباعة والنشر ، حلب ، سوريا ، ١٤١٩ هجرية ، ١٩٩٩ م ، ص ١٦ وما بعدها.

(٧٨) الآية رقم (١٤) من سورة النحل.

(٧٩) راجع في ذلك : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢١١.

(٨٠) راجع في ذلك : نيل الأوطار للشوكاني ، الجزء الأول ، ص ٣١.

(٨١) راجع في ذلك : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ - د. محسن أفكرين ، القانون الدولي للبيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٢.

أولاً : البيئة البحرية :

تبدو أهمية البيئة البحرية - كعنصر من عناصر البيئة - في الخصائص التي تنفرد بها والفوائد التي تتحقق من الحفاظ عليها ، فالبحار والمحيطات تغطي ما يزيد على ٧١ % من مساحة الكرة الأرضية وتحتوى على ٩٧ % من المياه الموجودة على سطح الأرض ، وهي تعتبر طرقاً للمواصلات والاتصالات؛ إذ يتم من خلالها عبور التجارة المنقولة بحراً ، وهي الوسيط في تبادل السلع ، ولها دور كبير في تحقيق التوازن المناخي؛ حيث يؤدي ارتفاع درجة حرارتها - بسبب تعرضها لحرارة الشمس المرتفعة - إلى تبخر مياهها وتجمعها على هيئة سحب مكونة الأمطار مصدر الماء العذب ، فضلاً عن قدرتها على امتصاص غاز ثاني أكسيد الكربون من الجو مما يساعد على التقليل من تلوث الهواء. (٨٢)

وقد حظيت البيئة البحرية باهتمام خاص في دول الخليج العربية بصفة عامة وفي دولة الكويت بصفة خاصة ، نظراً لما تتصف به البيئة البحرية في الخليج العربي بخصائص جغرافية وبيئية متميزة (٨٣) تجعلها عرضة للملوثات أكثر من غيرها من المناطق البحرية في العالم، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

١- الطبيعة الجغرافية للخليج العربي ، فهو يمثل بحراً شبه مغلق ، يتصف بضخامة مياهه إذ تبلغ أعماق نقطة فيه (مائة متر) ، ولا يتعدى متوسط

(٨٢) راجع في ذلك : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة (شرح القانون الاتحادي رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة ، عام ٢٠٠٦ ، ص ١٤٦.

(٨٣) راجع بشأن الخصائص المميزة للبيئة البحرية في دول الخليج العربية د. سليمان محمد المطر وآخرين ، البيئة البحرية بدولة الكويت ، مركز البحوث والدراسات الكويتية ، الكويت ٢٠٠٣ ، ص ٢١ - د. عبد الله الأشعل ، حماية البيئة البحرية للخليج العربي من التلوث ، بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، تصدر عن الجمعية المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، العدد ٣٦ ، عام ١٩٨٠ ، ص ١١٥ - د. عباس هاشم الساعدي ، حماية البيئة البحرية من التلوث - ومشكلة التلوث في الخليج العربي ، دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٨٩ وما بعدها.

عمقه (أربعين متراً) ، بالإضافة إلى انتشار العديد من الجزر فى حوض الخليج وخاصة فى السواحل العربية ، كما توجد به الكثير من السلاسل الصخرية القريبة من سطح الماء والجروف المنحدرة إلى قاع البحر والمرتفعات التى تتحسر عنها المياه وقت الجزر ، وجميعها قد تؤدي إلى مخاطر ملاحية كبيرة ، ووقوع حوادث تلوث ضخمة بفعل اصطدام ناقلات الزيت أو انحرافها عن مسارها. (٨٤)

٢- سرعة تأثير مياه الخليج العربى بالملوثات ، إذ يؤدي ضيق مدخل الخليج عند مضيق هرمز ، وضعف التيارات البحرية فى المنطقة إلى انخفاض عملية التجديد والامتزاج المستمر لمياهه بمياه البحار المفتوحة ، إذ تشير التقديرات إلى أن عملية تجديد مياهه بأكملها تحتاج إلى فترة زمنية تزيد على ثلاث سنوات ، مما يؤدي إلى تركيز الملوثات وتراكمها فى بحر شبه مغلق . أضف إلى ما تقدم فإن الخليج العربى يعاني من نقص كمية الأكسجين المذاب وبخاصة فى فصل الصيف - وهذا الأمر ينطبق على منطقة الخليج بأكملها - مما يمارس تأثيراً سيئاً على حياة الأسماك والأحياء البحرية الأخرى الموجودة بمياه الخليج. (٨٥)

٣- كثافة حركة الملاحة فى مياه الخليج ، إذ يُعد من أكثر المناطق البحرية فى

(٨٤) راجع فى ذلك : د. عبد النبى الغضبان وناهد الماجد ، الخصائص البيئية والتلوث البحرى فى المنطقة البحرية ، المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية ، الكويت ، عام ٢٠٠٠ ، ص ٣٠ .

(٨٥) راجع فى ذلك : د. كمال القيسى ، المظاهر البيولوجية لتلوث المياه فى الخليج العربى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، إصدار جامعة الكويت ، العدد ١٣ ، السنة الرابعة ، كانون ثان ، ١٩٧٨ ، ص ٣٣ - د. صالح محمد المزينى ، وضع البيئة البحرية الكويتية ، مطبوعات الجمعية الكويتية لحماية البيئة ، الطبعة الأولى ، الكويت ١٩٩٨ ، ص ١٢ .
جدير بالذكر أن نقص كمية الأكسجين المذاب فى مياه الخليج العربى كانت أحد الأسباب الرئيسية فى نشأة كارثة نفوق الأسماك فى المياه الكويتية فى صيف ٢٠٠١ - راجع فى ذلك : دراسة بشأن تلوث البيئة البحرية فى جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) إصدارات إدارة البحوث والدراسات بالأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتى ، أكتوبر ٢٠٠١ .

العالم اكتظاظاً بحركة الملاحة . فقد أدى الازدياد المستمر فى إنتاج الدول الخليجية للنفط إلى اكتظاظ حركة ناقلات الزيت بشكل لم يسبق له مثيل ، بالإضافة إلى ضخامة أحجام هذه الناقلات ، مما أدى إلى خلق مخاطر كبيرة فى حالة اصطدام هذه السفن وتسرب ما تحمله من زيت فى مياه الخليج ، وقد ينتج التلوث عن الشحن والتفريغ الذى تقوم به هذه السفن للزيت أو مياه التوازن .^(٨٦)

٤- الحروب والصراعات الإقليمية والنزاعات المسلحة ، ووجود القواعد العسكرية البحرية. فهذه الأمور مجتمعة تعتبر من أهم الأسباب التى ساهمت فى تلوث البيئة البحرية فى منطقة الخليج العربى ، فقد كان للحرب العراقية الإيرانية آثار مدمرة على البيئة البحرية بسبب حرب الناقلات وتدمير حقول البترول ، فقد تسرب الزيت من حقل النوروز الإيرانى نتيجة لتدميره من العراق عام ١٩٨٣ .^(٨٧) كذلك أدى حادث إلقاء وتسريب ما يزيد عن مليون طن من النفط من ميناء الأحمدى الكويتى من قبل سلطات الغزو العراقى ومن الناقلات الراسية فى الخليج - على أثر غزو العراق للكويت عام ١٩٩٠ - إلى تكوين بحيرة نفطية عائمة على مساحة واسعة جداً لإعاقة عمليات الإنزال البحرية لقوات التحالف ، مما أدى إلى خلق كارثة بيئية شغلت رأى العام العالمى ومنعت إمداد المنطقة بالمياه العذبة التى تستمدّها من عمليات تحلية مياه الخليج ، أيضاً

^(٨٦) انظر : د. أحمد على سبيتي وهيفاء جنىدى خلف الله : حالة الملاحة فى الخليج العربى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول - أوبك ، مجلة النفط والتعاون العربى ، المجلد الرابع ، العدد الأول ، ١٩٧٨ ، ص ١٣٠ - د. زين الدين عبد المقصود غنيمى ، البترول وأبعاد التلوث البيئى فى منطقة الخليج العربى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، السنة الثالثة ، العدد الحادى عشر ، ١٩٧٧ ، ص ١٣ وما بعدها .

^(٨٧) انظر بشأن حادثة التسرب النفطى فى حقل النوروز : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى (النظام القانونى لمكافحة التسرب النفطى من حقل النوروز فى الخليج العربى ، عام ١٩٨٣) ، الكويت ٢٠٠٥ ، ص ٢١ وما بعدها .

فقد أدى رسو البوارج والسفن الحربية وحركتها في الموانئ أو القواعد العسكرية البحرية إلى زيادة مصادر التلوث البحري. (٨٨)

لكل ما تقدم تعتبر البيئة البحرية من العناصر البيئية التي تشكل أهمية خاصة لدول الخليج العربية وبخاصة لدولة الكويت ، وهذا دفعها إلى بذل قصارى جهدها من أجل الحفاظ على البيئة البحرية من التلوث ، فعملت منذ زمن بعيد على توفير الحماية القانونية لها ، وذلك باتباع سياسة تشريعية ترمى إلى تدعيم هذه الحماية . فقد أصدرت العديد من التشريعات التي تهدف إلى المحافظة على البيئة المائية من التلوث ، من ذلك القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت ، وقد هدف هذا القانون إلى العمل على توفير الحماية اللازمة للبيئة البحرية الكويتية من التلوث بالزيت ، وقد أدخلت عليه العديد من التعديلات لمواجهة المستجدات في مجال حماية البيئة المائية وذلك بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٨ ، والمرسوم بقانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٧٦ ، والمرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٨٠ . ومن التشريعات الأخرى التي ساهمت بصورة كبيرة في حماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية ، والذي ألزم في المادة الثالثة منه كل مفوض بالعمل أن يقوم باتخاذ كافة التدابير والاحتياطات الوقائية الضرورية لمنع أي تلف أو خطر ينشأ عن العمليات البترولية ، واتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث المياه السطحية والجوفية بالزيت.

وأخيراً نجد القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة المعدل بعض أحكامه بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ يؤكد في المادة الثانية

(٨٨) راجع في ذلك تفصيلاً : أ.د. بدرية عبد الله العوضي ، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي (المسؤولية الدولية للعراق عن الدمار البيئي عام ١٩٩١) المرجع السابق ، ص ٢٢٤ - د. عيسى حمد العنزي و د. ندى يوسف الدعيج : الحماية القانونية للبيئة في مواقع القواعد العسكرية الأمريكية في منطقة الخليج العربي ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد الأول ، ٢٠٠٣ ، ص ١٣ - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ وما بعدها.

عشرة منه على أحقية الهيئة في إقامة مراكز تفتيش ومراقبة لرصد أى تلوث لمصادر المياه . ولم تقتصر الحماية القانونية للبيئة البحرية في الكويت على التشريعات الوطنية وإنما امتدت كذلك إلى توقيع الكويت العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة البحرية ، بل وكان لها دور كبير في تبنى الدعوة لعقد بعض هذه الاتفاقيات. (٨٩)

(٨٩) ومن أهم هذه الاتفاقيات :

- الاتفاقية الدولية لمنع تلوث البحار بالزيت لعام ١٩٥٤ والتي انضمت إليها دولة الكويت بتاريخ ١٩ / ١١ / ١٩٦١ وأصبحت نافذة بالنسبة لها بتاريخ ٢٧ / ٢ / ١٩٦٢ وقد أدخلت تعديلات على هذه الاتفاقية في الأعوام ١٩٦٢ ، ١٩٦٩ ، ١٩٧١ .
- اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية من التلوث وبروتوكولها المتعلق بالتعاون الإقليمي في مكافحة التلوث بالنفط والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة وتمت الموافقة عليهما بالمرسوم بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٨ .
- الاتفاقية الدولية الخاصة بالمسؤولية المدنية المترتبة عن أضرار التلوث بالنفط لعام ١٩٦٩ والبروتوكول المتعلق بها لعام ١٩٧٦ ، وقد صدر بشأن الموافقة على الانضمام للاتفاقية والبروتوكول المرسوم بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٤ / ١ / ١٩٨١ .
- الاتفاقية الدولية الخاصة بإنشاء صندوق دولي للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث بالنفط لعام ١٩٧١ ، وقد تمت الموافقة على الانضمام إليها بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ الصادر بتاريخ ٢٤ / ١ / ١٩٨١ .
- الاتفاقية الدولية الخاصة بحق التدخل في حالة وقوع حادثة تسبب تلوثاً بالنفط في أعالي البحار لعام ١٩٦٩ ، وصدر بشأن انضمام الكويت إليها المرسوم بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٤ / ١ / ١٩٨١ .
- النظام الأساسي للاتحاد الدولي للمحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية المحرر في فونتينيلو بتاريخ ٥ / ١٠ / ١٩٤٨ وتمت الموافقة عليه بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ٢٤ / ٢ / ١٩٨٦ وأصبحت الكويت عضواً في الاتحاد في عام ١٩٩٤ .
- البروتوكول الخاص بالتلوث البحري الناجم عن استكشاف واستغلال الجرف القاري لسنة ١٩٨٩ ، وتمت الموافقة عليه من قبل دولة الكويت بالمرسوم بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٩ الصادر بتاريخ ١٠/٢/١٩٨٩ وكانت الكويت وقعت بتاريخ ٢٩/٣/١٩٨٩ وأصبح نافذاً بتاريخ ١٧ / ٢ / ١٩٩٠ .

وفى جمهورية مصر العربية تشكل البيئة البحرية أهمية خاصة ، نظراً لوجود سواحل لها على البحرين الأحمر والأبيض المتوسط ووجود ممر مائى حيوى فيها وهو قناة السويس ، والتي يمر من خلالها غالبية السفن التجارية والحربية وناقلات الزيت مما يحتاج إلى توفير حماية قانونية فعالة للبيئة البحرية للحفاظ عليها من التلوث ، لذلك فقد انضمت جمهورية مصر العربية منذ فترة كبيرة لمعاهدة لندن لسنة ١٩٥٤ بشأن منع تلوث مياه البحر بالزيت وذلك بالقرار الجمهورى رقم (٤٢١) لسنة ١٩٦٣ ، وبعد خمس سنوات من انضمامها لهذه الاتفاقية أصدرت قانون منع تلوث مياه البحر بالزيت رقم (٧٢) لسنة ١٩٦٨ والذي قرر فى مادته الأولى اعتبار معاهدة لندن المذكورة جزءاً لا يتجزأ من القانون . وعقب ذلك انضمت مصر إلى الاتفاقية الدولية لمنع التلوث البحرى من السفن عام ١٩٧٨ ، وعند صدور قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ ألغى القانون سالف الذكر وخصص الباب الثالث منه لحماية البيئة

-
- = بروتوكول حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج من مصادر فى البر ، والذي تم توقيعه فى مدينة الكويت بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٩٩٠ وتمت الموافقة عليه بموجب المرسوم بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٢ .
 - بروتوكول بشأن التحكم فى النقل البحرى للنفائيات الخطرة والنفائيات الأخرى عبر الحدود والتخلص منها ، وتمت الموافقة عليه بموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ الصادر بتاريخ ٢٢ / ٢ / ٢٠٠٠ .
 - وفضلاً عن ما ذكر من قوانين وقرارات بالإضافة إلى الاتفاقيات والبروتوكولات المنعقدة سواء على المستوى الدولى أو على المستوى الإقليمى فإن هناك مواصفات ومعايير قياسية تتعلق بالمياه للمحافظة على جودتها ومنها :
 - المواصفات القياسية لمياه الشرب الصادرة عن منظمة الصحة العالمية.
 - المعايير والمواصفات القياسية لمياه الصرف المعاد استعمالها وذلك بالنسبة للصرف الصحى ومياه المجارى غير الصالحة وكذلك مياه المجارى المعالجة ثلاثياً فضلاً عن مياه الصرف الصناعى.
 - راجع فيما تقدم تفصيلاً الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التى أبرمتها دولة الكويت فى مجال حماية البيئة ، الجزء الأول ، البيئة البحرية ، ٢٠٠٣ ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتى.

البحرية من التلوث. (٩٠)

ثانياً : بيئة الأنهار والمياه العذبة :

تعتبر المياه العذبة من أهم الموارد الطبيعية في أى دولة من دول العالم ، ولعل مرجع ذلك اعتبارها من المطالب الأساسية والملحة لأى مجتمع ، فهى المصدر الرئيسى للشرب والزراعة فبدونها لا حياة لإنسان أو حيوان أو نبات أو أى كائن حى آخر على وجه الأرض . وتجد المياه العذبة مصدرها بصفة رئيسية فى الأنهار ، والمياه الجوفية (٩١) ، ومحطات تحلية مياه الشرب ، ومياه الأمطار. (٩٢) فالأنهار هى المصدر الأساسى للمياه العذبة اللازمة للرى والاستغلال الزراعى وتشغيل المولدات الكهربائية ، ومصادر الطاقة وتسيير السفن الملاحية. (٩٣)

وقد جرى فقه القانون الدولى على تقسيم الأنهار إلى قسمين (٩٤) ، الأول : هو الأنهار الدولية Fleuves internationaux ويقصد بها تلك التى تجرى فى

(٩٠) راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء التشريعة ، المرجع السابق ، ص ٣١٦ - المستشار أحمد محمود الجمل ، حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص ٣٦ وما بعدها - د. عبد الهادى محمد العشرى : الاختصاص فى حماية البيئة البحرية من التلوث ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة الزقازيق ، ١٩٨٩ ، ص ٣٢.

(٩١) لمزيد من التفصيل حول التعريف بالمياه الجوفية وخصائصها ، والضوابط القانونية لاستخدامها . انظر د. رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد البارى ، النظام القانونى للمياه الجوفية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة ٢٠٠٣ ، ص ٩ وما بعدها.

(٩٢) انظر فى تفصيل ذلك : د. أحمد بنمسعود ، المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص ٣٤ وما بعدها.

(٩٣) راجع فى ذلك : د. خالد خليل الظاهر ، قانون حماية البيئة فى الأردن ، المرجع السابق ، ص ٩٤ وما بعدها.

(٩٤) راجع فى تفصيل ذلك : أ.د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٦٢ وما بعدها - أ.د. حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، ١٩٦٩ ، ص ٥٣٤ وما بعدها.

أقاليم عدة دول من منبعها إلى مصبها ، ومن أمثلتها نهر النيل ، ونهر الراين ، ونهر الدانوب ، ونهر دجلة والفرات.

وغالباً ما تنتهى مصبات تلك الأنهار فى البحار العامة ، كما أن النهر الدولى قد يكون نهراً حدياً عندما يقع مجراه على حدود دولتين أو أكثر ، وهو يعد فى هذه الحالة حداً طبيعياً فاصلاً ، كما قد يكون نهراً متتابعاً وهو النهر الذى يمتد ويخترق حدود دولتين أو أكثر. (٩٥)

والآخر : هو الأنهار الداخلية Fleuves intérieur وهى التى يبدأ منبعها ويجرى مصبها داخل إقليم دولة واحدة . ويقرر القانون الوضعى أن لكل دولة على نهرها الداخلى الحق المطلق فى تنظيم واستغلال موارده وثرواته الطبيعية والانتفاع بالقوة المائية بالكيفية التى تراها ، كما أن للدولة سلطة منع أو منح حق الملاحة فيه لغير سفنها ، وفقاً لما تراه محققاً لمصالحها ، غير أن هذا الحق يقابله التزام على الدولة بالمحافظة على البيئة المائية للنهر والامتناع عن إتيان الأنشطة التى من شأنها الإضرار بتلك البيئة ومواردها ، لا سيما عندما تمتد الآثار الضارة على البيئة التى تمارسها الدولة فى نهرها الداخلى إلى الدول المجاورة ، وذلك فى الحالات التى يكون فيها النهر قريباً من الحدود الدولية ، مثل تصريف المخلفات الصلبة بالنهر ، مما يساعد على انتشار التلوث والأمراض الناتجة عن انتشار الحشرات الناقلة لها. (٩٦)

وسواء كان النهر الدولى حدياً أو متتابعاً فإنه يحتاج إلى تضافر جهود الدول التى يمر بها أو يحدها للحفاظ على البيئة ، بل إن وجود مشكلة تلوث البيئة

(٩٥) انظر : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، فكون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢١٨ وما بعدها.

(٩٦) والواقع أن هذا الأمر يؤثر مشكلة حقيقية لدولة الكويت ذلك أن مصب شط العرب فى الخليج العربى بالقرب من الحدود البحرية الكويتية ، وبالتالي يلحق الأذى بالبيئة البحرية الكويتية عن طريق ما يحمله من ملوثات ، نتيجة استخدام المبيدات الحشرية والأسمدة ، والتخلص من النفايات الصلبة فى مصب شط البحر ، مما يساعد على انتشار التلوث والإضرار بالثروة السمكية والشعب المرجانية فى المياه الكويتية ، ويؤدى إلى انتشار الأمراض والحشرات الناقلة لها.

النهرية في هذه الحالة يكون أكثر توقعاً من حالة الأنهار الداخلية التي تنحصر في حدود دولة واحدة ، ولعل ذلك يعود إلى أن سلطة حماية البيئة عندما يكون مردها لدولة واحدة تكون أكثر جدية وصرامة من حالة توزيعها على أكثر من دولة.

لذلك فإن القانون الدولي من أجل حماية بيئة الأنهار الدولية يفرض على عاتق كل دولة يمر بها النهر أو يحد حدودها التزاماً بالمحافظة على البيئة عن طريق الامتناع عن إثبات الأعمال التي من شأنها الإضرار ببيئة الأنهار كصرف النفايات والمواد الكيماوية والفضلات الأخرى. (١٧)

وفي دولة الكويت تتمثل مصادر المياه العذبة في مياه الأمطار والمياه الجوفية ، وقد سعت الجهات الحكومية جاهدة نحو إنشاء محطات لتحلية مياه البحر ليتم الاستعانة بها كمورد من موارد المياه العذبة ، وقد عيّنت الدولة بحماية هذه الموارد والحفاظ عليها وحمايتها من مخاطر التلوث ، وذلك عن طريق إصدار العديد من التشريعات المتعلقة بذلك ومنها المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٧٩ / ١ / ٧ بشأن وزارة الكهرباء والماء ، فقد نصت المادة الثانية منه على أن من ضمن اختصاصات الوزارة إنشاء وإدارة وتشغيل منشآت توفير المياه وأعمال التزويد والحفر وإنتاج المياه الجوفية . ومن هذه التشريعات أيضاً المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٨١ بشأن معهد الكويت للأبحاث العلمية ، فمن ضمن اختصاصات المعهد الواردة بالمادة الثانية من هذا المرسوم دراسة موارد الثروة الطبيعية

(١٧) جدير بالذكر أنه تم إبرام اتفاقيتين بين الدول الأوربية تتعلقان بحماية نهر الراين من التلوث الكيميائي والتلوث بالكلوريدات ، وهي اتفاقية بون لعام ١٩٧٦ ، واتفاقية هلمسكي لعام ١٩٩٢ وتهدف الأولى إلى وضع تنظيم محكم لعمليات تصريف أي مواد في نهر الراين ، والأخرى إلى العمل على حماية النهر من التلوث بالكلوريدات بغرض تحسين معايير المياه وذلك عن طريق خفض مقدار الكلوريدات التي يجري تصريفها في نهر الراين بمتوسط سنوي يبلغ (٦٠) كيلو جرام على الأقل ، وتجنب ارتفاع مقدار أيونات الكلوريد التي يجري تصريفها في منطقة تجمعات مياه النهر . راجع في ذلك تفصيلاً : أ.د. مصطفى سلامة حسين و د. منوس فلاح الرشيد ، القانون الدولي للبيئة (دراسة للقواعد العامة) - وأهم الاتفاقيات الدولية والإقليمية - والمنظمات الدولية والحكومية وغير الحكومية التي تعنى بحماية البيئة (مطبوعات مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٠٣ .

والكشف عنها وبيان سبل استغلالها ومصادر المياه والطاقة ، وتنمية الثروة المائية بالتعاون والتنسيق مع الجهات المختصة.

أضف إلى ما تقدم : فقد صدر قرار الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١٠) لسنة ٢٠٠١ متضمناً في الفصل الخامس منه حماية البيئة المائية وتحديد المعايير لمياه الشرب غير المعبأة . وعلى الرغم مما تقدم فإن البيئة المائية في الكويت تعاني من قصور في القوانين المتعلقة بالتحكم في عملية حفر واستخدام آبار المياه وتحديد المواصفات الفنية لذلك للتقليل من تلوثها أو تدهور جودتها ، كما يوجد قصور في التشريعات التي تتعلق باستهلاك المياه المنتجة والتي يمكنها المساهمة في الحد من عمليات الهدر ، وترشيده استغلالها في الشرب وري المزروعات ، مما حدا ببعض الهيئات لوضع مقاييس لجودة المياه، وبرامج لإدارتها.

من جانب آخر فإن إدارة واستغلال مياه التحلية يحتاج إلى اهتمام أكثر من قبل وزارة الكهرباء والماء ، لذلك تبدو الحاجة ملحة إلى إصدار تشريع متكامل للمحافظة على مصادر المياه والحد من استنزاف المياه الجوفية ، مع حظر تصريف مياه المجارى في البحر وتحديد سبل استغلالها وإعادة تدويرها بحيث لا تعيق عمل محطات تحلية مياه البحر المستخدمة في الشرب.

وفي جمهورية مصر العربية تتمثل مصادر المياه العذبة بصفة رئيسية في نهر النيل^(٩٨) ، ويوجد إلى جواره مصادر ثانوية أخرى كالمياه الجوفية وبخاصة في منطقة الواحات والصحراء الغربية ، كذلك يتم الاعتماد بصفة ثانوية على مياه الأمطار ، وتعاني بيئة نهر النيل من الكثير من مخاطر التلوث الناتجة عن مخلفات السفن والفنادق العائمة ، والمخلفات السائلة للمصانع ، ومياه الصرف الصحي ، وفضلات النوادي والمطاعم النيلية ، ومخلفات العوامات.^(٩٩)

(٩٨) راجع في ذلك : سعد سعد شحاته ، حماية نهر النيل من التلوث بين القانون والواقع ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، فبراير ١٩٩٢ ، ص ٧٥ وما بعدها.

(٩٩) د. طلعت إبراهيم الأعرج ، التلوث المائي ، الجزء الأول ، الهيئة العامة للكتاب ، مصر ١٩٩٤ ، ص ٢٩ وما بعدها.

وتوجد العديد من التشريعات التى تنظم حماية نهر النيل ومصادر المياه العذبة فى جمهورية مصر العربية ، من أهمها القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ فى شأن الرى والصرف والمعدل بالقانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٩٤ ، والقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن تنظيم الموارد العامة للمياه اللازمة للشرب والاستعمال الأدمى ، والقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية نهر النيل والمجارى المائية ، والذي يشمل بجوار حماية بيئة نهر النيل حماية خزانات المياه الجوفية وكافة مسطحات المياه العذبة ، وتعنى بتطبيق أحكامه عدة جهات منها وزارة الرى ووزارة الصحة المصرية ، إلا أن الاهتمام بحماية بيئة نهر النيل والمياه العذبة فى مصر تواجه صعوبة كبيرة بسبب تعثر تطبيق القوانين المتعلقة بها وعدم جدية الجهات الإدارية فى مواجهة المخاطر البيئية التى تعترضها. (١٠٠)

الفرع الثانى

البيئة الهوائية

لم يُعرف قانون الهيئة العامة للبيئة فى الكويت رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ البيئة الهوائية ، أما قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فقد عرّفه فى المادة الأولى منه بأنها " الخليط من الغازات المكونة له بخصائصه الطبيعية ونسبه المعروفة ، وفى أحكام هذا القانون هو الهواء الخارجى وهواء أماكن العمل وهواء الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة " .

وعلى ذلك سوف نتناول مكونات الهواء والتى تتمثل فيما يأتى :

(١٠٠) راجع فى تفصيل أكثر : أ.د. ماجد راعب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ وما بعدها - د. رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد الباقى ، النظام القانونى للمياه الجوفية ، المرجع السابق ، ص ٢٨ وما بعدها .

أولاً : الغلاف الجوى :

ويقصد به كل ما يحيط بسطح الأرض من هواء ، ويعد الغلاف الجوى من أهم عوامل الحفاظ على الحياة على سطح الأرض فهو الذى يساعد على تواجد الرياح والغيوم والأمطار ويضمن بقاء حالة الأرض الطبيعية ، ففي أثناء النهار يعمل على امتصاص الإشعاعات الضارة وبخاصة الأشعة فوق البنفسجية ، ويعمل ليلاً على احتباس حرارة النهار ويمنعها من التسرب إلى الفضاء الخارجى .^(١٠١)

والواقع أن حياة الإنسان وغيره من الكائنات الحية تتركز فى طبقة رقيقة من الكرة الأرضية تسمى بالمحيط الجوى ، وهى خليط من الغلاف الجوى وجزء من القشرة الأرضية وكامل الغلاف المائى ، ويبلغ ارتفاع هذا المحيط الحيوى حوالى (ستة وعشرين) كيلو متراً فوق سطح الأرض . ويتكون الغلاف الجوى من عدة طبقات منها :

١- طبقة التروبوسفير Troposphere وهى الطبقة السفلى التى تلامس السطح الخارجى للأرض ، وتحتوى على ما يزيد على ثلاثة أرباع كتلة الهواء الجوى المحيط بالأرض . ومن أهم الغازات التى توجد فيها هى النيتروجين ، الأكسجين ، الأرجون ، ثانى أكسيد الكربون ، النيون ، الهيليوم ، الأوزون . وتبدو أهمية هذه الطبقة فى أن نشاط الإنسان وما يحكمه من ظواهر جوية وحياة الكائنات الحية الأخرى تتأثر بهذه الطبقة.

٢- طبقة الإستراتوسفير Stratosphere وهى تحتوى على ما تبقى من الهواء الجوى إذ أنها تلى طبقة التروبوسفير ، وتشتمل على غاز الأوزون الذى يقى الأرض والغلاف الجوى من الأشعة فوق البنفسجية ، وبالتالي يحد من ارتفاع درجة الحرارة وتهديد الحياة على سطح الأرض ، ومما يدعو للقلق أن هذه الطبقة من طبقات الغلاف الجوى تتعرض للتلوث بفعل حركة الطائرات وانبعاث غاز ثانى أكسيد الكربون مما أدى إلى خلل

^(١٠١) راجع فى ذلك : د. محمد يسرى دعبس ، تلوث الهواء : وكيف نواجهه ؟ ، دار الندوة للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٦ وما بعدها.

ومشاشة فى الطبقة وضعف تركيز غاز الأوزون. (١٠٢)

ثانياً : هواء بيئة العمل :

ويقصد به الهواء الموجود داخل أماكن العمل ؛ سواء كانت مصانع أو ورشاً أو مناجم أو حقول تنقيب واستخراج للبترول أو غيره من المعادن ، ويشمل درجتى الحرارة والرطوبة الموجودة فى ذات بيئة العمل ، وهو المتطلب لحياة صحية وتنفس طبيعى للعاملين بهذه المنشآت الصناعية.

ثالثاً : البيئة الهوائية فى الأماكن المغلقة وشبه المغلقة :

ويقصد بالأماكن المغلقة تلك الأماكن التى تحاط بجدران أو أسقف تحجزها عن الغلاف الجوى الخارجى ، وتحدد كمية الهواء الموجودة داخلها سواء كانت هذه الأماكن عبارة عن مساكن أو منشآت صناعية أو مناجم أو دور لهو أو محلات عامة ، أما الأماكن شبه المغلقة ، فهى التى وإن كانت غير مغلقة تماماً كأن تكون مسقوفة فى جزء منها وغير مسقوفة فى الآخر إلا أن هناك تحديداً لكمية الهواء الموجود بها.

والواقع أن الغرض من حماية بيئة الأماكن المغلقة وشبه المغلقة هو ضرورة توافر كميات الهواء النقى اللازمة لحياة صحية للعاملين بهذه الأماكن أو مرتائبيها.

وفى دولة الكويت لم يصدر تشريع مباشر للمحافظة على جودة الهواء والحد من مستوى الانبعاثات الملوثة التى تؤثر على البيئة سلباً ، ومع ذلك فقد تضمنت بعض التشريعات نصوصاً تهدف إلى منع التلوث أو التخفيف من حدته بما يكفل حماية البيئة الهوائية والمحافظة عليها . من ذلك القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٤ بشأن العمل فى القطاع الأهلى وتعديلاته ، الذى تضمن بعض

(١٠٢) راجع فى ذلك : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ وما بعدها - د. يوسف عبد المجيد فايد ، الغلاف الجوى ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٧ ، ص ٤ - جون جريبن ، ثقب الأوزون ، ترجمة د. محمد محمود عمار ، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، مصر ، ١٩٩١ ، ص ١٢ وما بعدها.

الأحكام الخاصة بالالتزامات والاشتراطات البيئية والصحية اللازمة لتأمين سلامة العمال ، فأوجب في المادة (٤٢) منه على صاحب العمل اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان التهوية والإضاءة الكافية في مكان العمل ، ومنها كذلك القرار الوزاري رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاحتياطات والاشتراطات اللازم توافرها في مناطق وأماكن العمل لحماية المشتغلين والمتريدين عليها من مخاطر العمل.

علاوة على ذلك نجد أن القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية قد وضع العديد من الاشتراطات التي تهدف إلى منع تلوث الهواء والمحافظة على جودته في مناطق العمليات البترولية ، كما أن المرسوم بقانون رقم (٦٧) لسنة ٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ قد عاقب على قيادة مركبة ينبعث منها دخان كثيف أو رائحة كريهة وذلك بهدف الحد من الانبعاثات الضارة التي تصدر عن المركبات وتؤثر بالسلب في جودة الهواء ، أيضاً صدر القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن مكافحة التسخين وحظر في المادة الرابعة منه التسخين في الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة التي يصدر بتحديداتها قرار من وزير الصحة العامة.

وأخيراً نجد أن اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ قد خصصت الفصل السابع منها لحماية الهواء الخارجي من التلوث ، حيث ألزمت في المواد من (٧٦) وحتى (٧٩) المنشآت والأفراد عند مباشرة الأنشطة المختلفة بعدم تجاوز جملة ملوثات الهواء المنبعثة من مصادرها المختلفة للحدود التي تؤثر في معايير جودة الهواء الخارجي في المناطق السكنية أو الصناعية ، وكذلك عدم تجاوز الحدود المسموح بها لمستويات الضوضاء التي حددها الجدول المرفق باللائحة ، مع عدم جواز استخدام مركبات ينتج عنها عدم تجاوز مكوناته الحدود القصوى. (١٠٢)

(١٠٢) يُضاف إلى التشريعات والقرارات السابقة - والتي حرصت دولة الكويت على إصدارها للحد من مخاطر التلوث - أن الدولة حرصت أيضاً على الانضمام إلى العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات فيما يتعلق بحماية الهواء بهدف منع أو تخفيف الملوثات المحدقة به ، ومن أهمها ما يلي :

وفى جمهورية مصر العربية خصص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ الباب الثانى منه لحماية البيئة الهوائية من التلوث ، وذلك فى المواد من (٣٤) وحتى (٤٧) ، حيث اشترط أن يكون الموقع الذى يُقام عليه مشروع ما مناسباً

-
- معاهدة حظر تجارب الأسلحة النووية فى الجو وفى الفضاء الخارجى وتحت الماء لعام ١٩٦٣ . حيث تمت الموافقة على المعاهدة بتاريخ ١٩٦٥/٣/٣٠ بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٥ ، وأصبحت نافذة بالنسبة للكويت بتاريخ ١٩٦٥/٥/٢٠ .
 - الاتفاقية الدولية المتعلقة بالحماية من أخطار التسمم الناجم عن البترزين العطرى لعام ١٩٧١ والتي أصبحت بالنسبة لدولة الكويت نافذة اعتباراً من ١٩٧٥ / ٣ / ٢٩ .
 - اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام ١٩٨٥ ، وتمت الموافقة عليها بتاريخ ١٩٩٢/١٠/٧ بموجب المرسوم بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٩٢ ، وأصبحت نافذة بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٣ / ٢ / ٢١ .
 - بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستفيدة لطبقة الأوزون لعام ١٩٨٧ . تمت الموافقة عليه بتاريخ ١٩٩٢ / ١٠ / ٧ بموجب المرسوم بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٩٢ ، وأصبح نافذاً بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٣ / ٢ / ٢١ .
 - اتفاقية " بازل " بشأن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لعام ١٩٨٩ . وقعتها دولة الكويت بتاريخ ١٩٨٩/٣/٢٢ ، وتمت الموافقة عليها بتاريخ ١٩٩٣/٨/٢٣ بموجب المرسوم بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٣ ، وأصبحت نافذة بالنسبة للكويت بتاريخ ١٩٩٤ / ١ / ٩ .
 - تعديل لندن لبروتوكول مونتريال لعام ١٩٩٠ . تمت الموافقة عليه بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٦ بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ ، وأصبح نافذاً بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٠ .
 - تعديل كوبنهاجن لعام ١٩٩٢ لبروتوكول مونتريال . تمت الموافقة عليه بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٦ بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ ، وأصبح نافذاً بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٠ .
 - اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام ١٩٩٢ ، تمت الموافقة بالانضمام إليها بتاريخ ١٩٩٤ / ١٢ / ٢٧ بموجب المرسوم رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٩٤ ، وأصبحت نافذة بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٥ / ٣ / ٢٨ .
- راجع فيما تقدم تفصيلاً للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التى أبرمتها دولة الكويت فى مجال حماية البيئة ، الجزء الثانى ، البيئة البرية والجوية ، ٢٠٠٣ ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتى .

لنشاطه بما يضمن عدم تجاوز الحدود المسموح بها لملوثات الهواء . أيضاً ألزم المنشآت الخاضعة لأحكامه ألا تجاوز في ممارستها لأنشطتها الحدود القصوى لملوثات الهواء . وحظر على الأفراد والمنشآت استخدام آلات أو محركات أو مركبات ينتج عنها عادم يجاوز الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية للقانون . كما حظر إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة والمخلفات الصلبة إلا في الأماكن المخصصة لذلك ، على أن تكون هذه الأماكن بعيداً عن المناطق السكنية والصناعية والزراعية والمجاري المائية ، كذلك حظر القانون رش أو استخدام مبيدات الآفات أو أي مركبات كيميائية أخرى لأغراض الزراعة أو الصحة العامة أو غير ذلك من الأغراض إلا بعد مراعاة الشروط والضوابط والضمانات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون ، بما يكفل عدم تعرض الإنسان أو الحيوان أو النبات أو مجرى المياه أو سائر مكونات البيئة بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الحال أو المستقبل للأثار الضارة لهذه المبيدات أو المركبات الكيميائية.

وألزم القانون كذلك جميع الجهات والأفراد عند القيام بأعمال التنقيب ، أو الحفر ، أو البناء ، أو الهدم ، أو نقل ما ينتج عن هذه الأعمال من مخلفات أو أتربة باتخاذ الاحتياطات اللازمة للتخزين أو النقل الآمن لها لمنع تطايرها . وألزمهم كذلك عند حرق أي نوع من أنواع الوقود أو غيرها سواء في أغراض الصناعة أو توليد الطاقة أو الإنشاءات أو أي غرض تجاري آخر أن يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة بما لا يجاوز الحدود المسموح بها وأن تعمل على تقليلها قدر الممكن.

وألزم القانون أيضاً - بغرض حماية البيئة الهوائية - جميع الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة عند تشغيل الآلات والمعدات واستخدام آلات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجاوز الحدود المسموح بها لشدة الصوت.

ومن أجل حماية هواء بيئة العمل ألزم القانون كل صاحب منشأة باتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب أو انبعاث ملوثات الهواء داخل أماكن

العمل ، مع ضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على درجتى الحرارة والرطوبة داخل مكان العمل بما لا يجاوز الحد الأقصى والأدنى المسموح به . وإمعاناً من القانون فى المحافظة على هواء الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة فقد اشترط أن تكون مستوفية لوسائل التهوية الكافية بما يتناسب مع حجم المكان وقدرته الاستيعابية ، ونوع النشاط الذى يمارس فيه بما يضمن تجدد الهواء ونقاؤه ، واحتفاظه بدرجة حرارة مناسبة . وقد حظر المشرع كذلك التدخين فى الأماكن العامة المغلقة ، وفى حالة وجود ترخيص بذلك يراعى تخصيص حيز للتدخين بما لا يؤثر فى الهواء بالأماكن الأخرى ، وحظر التدخين فى وسائل النقل العام . ولم يحز القانون أن يزيد مستوى النشاط الإشعاعى أو تركيزات المواد المشعة بالهواء عن الحدود المسموح بها والتى تحددها الجهات المختصة.

الفرع الثالث

البيئة البرية

يقتضى الاهتمام بحماية البيئة التعرض لجميع عناصرها محل الحماية ، وقد سبق أن تحدثنا عن البيئة المائية والهوائية كعنصرين مهمين فى النظام البيئى ، وأخيراً نتناول عنصراً ثالثاً من عناصر البيئة لا يقل عنهما أهمية وهو البيئة البرية أو الأرضية ، والتى تبدو لنا أهميتها واضحة فى تحقيق التوازن البيئى ، واستمرار الحياة على سطح الأرض. (١٠٤)

والواقع أن البيئة البرية لها مكونات عدة تجتمع لتشكيل فى مجموعها

(١٠٤) ويرى البعض أن أهمية البيئة البرية تتبع أيضاً من كونها تخضع لكامل السيادة الإقليمية للدولة ، وذلك على عكس البيئة البحرية أو الهوائية . فالأولى لا تخضع كل قطاعاتها للسيادة القانونية ، إذ أنها متأرجحة وعلى الأخص فى بعض المناطق كالمنطقة المتاخمة أو المنطقة الاقتصادية الخالصة أو الجرف القارى أو أعالي البحار ، أيضاً نجد الأخرى يخرج جزء منها وهو الفضاء الخارجى من مطلق سيادة الدولة . راجع فى شأن ذلك تفصيلاً : د. فوزى أوصديق ، حماية البيئة فى التشريع القطرى ، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها.

النظام البيئي البري ، وتلك المكونات قد تقوم على عناصر حية كالحيوانات والطيور والحشرات والقوارض والكائنات الدقيقة الأخرى، والغطاء النباتي متمثلاً في المراعى والغابات أو على عناصر غير حية كالترربة والآثار والمباني ، وعناصر التراث الحضارى الأخرى. (١٠٥)

وعليه سوف نتناول عنصرى البيئة البرية على النحو التالى :

أولاً : المكونات الحية Living Components :

يعتبر من أهم الأمور الداخلة فى المكونات الحية للبيئة البرية الغطاء النباتى والأحياء البرية ، ويقصد بالغطاء النباتى الحدائق والغابات والمراعى ، وتبدو له أهمية كبيرة بصفته مصدراً لغذاء الإنسان وغيره من الكائنات الحية الأخرى هذا من جانب ، وعلى الجانب الآخر فإن له قيمة فى توفير كمية الأكسجين اللازمة لحياة الإنسان والكائنات الحية الأخرى على وجه الأرض ، إذ أنه يمتص غاز ثانى أكسيد الكربون ، ويخرج غاز الأكسجين أثناء عملية التمثيل الضوئى الغذائى ، كما أن الغابات تساعد كثيراً على تقليل كمية التلوث عن طريق تقليل كمية الغبار والأجسام العالقة فى الهواء ، وتنقيته من الغازات السامة ، ليس هذا فحسب ؛ ولكننا نجد أن الغطاء النباتى هذا يعد مصدراً للعديد من المواد الطبية والصناعية ، وأخيراً يعمل على حفظ الماء من التلوث وينظم جريانه ويقلل من السيول وانجراف التربة ، ويحمى المحاصيل من تأثير الرياح. (١٠٦)

(١٠٥) راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها - د. مصطفى عبد العزيز مصطفى ، عالم النبات ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٣٣ وما بعدها - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢١١ - د. خالد خليل الظاهر ، قانون حماية البيئة فى الأردن ، المرجع السابق ، ص ٩٩ .

(١٠٦) راجع فى ذلك : توماس ج إيلزويرث ، هذا الهواء - هذا الماء ؟ أزمة الإنسان مع بيئته ، ترجمة د. سيد رمضان هدار ، دار المعرفة ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٦٤ وما بعدها - الحسين أيت الحاج ، الحماية القانونية للبيئة ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد الخامس ، الرباط ، ص ١٩٩ وما بعدها - أ.د. سمير عدلى يوسف ، وآخرين ، الخلل الراهن فى استخدام الموارد الأرضية الزراعية المصرية وتأثيره على البيئة والحاجة إلى تكتين هذا -

كذلك يبدو للغابات دور هام وتأثير ملحوظ فى زيادة كمية الأمطار والسيول السطحية ، وتخفيض درجة الحرارة فى الهواء . أيضاً نجد أن المراعى تعد مصدراً غذائياً رئيسياً لغذاء الحيوان فى العديد من البلدان ، كما أنها تؤثر على التربة حيث تعمل على زيادة مسامية التربة من خلال جذور النباتات مما يحسنى الطبقة السطحية منها من الانجراف بالسيول والأمطار ، علاوة على زيادة نسبة المادة العضوية اللازمة لزيادة خصوبة التربة بعد تحلل بقايا النباتات. (١٠٧)

وبجانب الغطاء النباتى - كجزء من المكونات الحية للبيئة البرية - توجد الأحياء البرية كالحيوانات ، والطيور والتي تعمل على تحقيق التوازن بين مختلف عناصر النظام البيئى البرى . فالحيوانات تساعد على خصوبة التربة ؛ إما عن طريق ما يتخلف عنها من فضلات عضوية ، أو بخلخلتها للطبقة السطحية للتربة مما يزيد من قدرتها على امتصاص الماء وتهويتها ، من ناحية أخرى تعمل الحيوانات المفترسة على التخلص من الحيوانات الضارة مما يحافظ على توازن النظام الأيكولوجى البرى، أما الطيور فتعمل على نقل حبوب اللقاح بين النباتات والقضاء على القوارض والحشرات الضارة باتخاذها غذاء لها. (١٠٨)

كذلك نجد أن الزواحف تساعد على تخلخل التربة من خلال حفر الجحور واختلاط الجزء العلوى منها بالنفايات النباتية والحيوانية مما يرفع خصوبتها ويحسن من تهويتها . ومع الاستغلال المفرط للأحياء البحرية تراجعت المصائد المتجددة منها وانقرضت بعض أنواعها بفعل الصيد الجائر وغير المنظم ، وبفعل استخدام المبيدات الزراعية. (١٠٩)

- الاستخدام ، بحث مقدم ضمن وثائق المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين المنظم من قبل الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع والإحصاء بمصر ، الحماية القانونية للبيئة فى مصر ، فبراير ١٩٩٢ ، ص ٢٤ وما بعدها.

(١٠٧) انظر فى تفصيل أكثر : د. محمد عبده العودات و د. عبد الله يحيى باصهى ، التلوث وحماية البيئة ، مكتبة جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٥ م ، ص ٢٣٥.

(١٠٨) انظر : د. محمد رشاد الطوبى ، عالم الحيوان ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٣٧.

(١٠٩) راجع فى تفصيل أكثر : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٥.

ثانياً : المكونات غير الحية للبيئة البرية :

يعتبر من أهم المكونات غير الحية للبيئة البرية التربة أو الأرض ، والجبال ، والتراث الأثرى الإنسانى . وتعد التربة من العناصر الأساسية المكونة للبيئة البرية إذ على سطحها تقوم الزراعة والحياة الإنسانية والحيوانية ، والتربة هى الطبقة السطحية من الأرض التى تصلح لنمو النبات ، وتتكون من بقايا النباتات والحيوانات النافقة وفتات الصخور التى ترسبت مع مرور الزمن فى صورة طمى ، وهى تشكل على هذا النحو وسطاً طبيعياً ونظماً بيئياً متكاملًا ومتوازناً ، وقد أخذ الإنسان يسعى إلى حفظ هذا التوازن بعملیات الري والصرف والتسميد على أن هذه الجهود لم تُحل دون تعرض التربة لتدهور سريع فى الفترة الأخيرة. (١١٠)

كذلك تُعد الجبال والتكوينات الجيولوجية أحد المكونات غير الحية فى النظام البيئى البرى ، وهى عبارة عن تجمع صخرى مرتفع عن سطح الأرض تمتد أصوله إلى باطن الأرض بنحو خمسة أمثال الجزء الظاهر على سطح الأرض ، وتحتوى الجبال على العديد من الثروات والموارد الطبيعية كالحديد والنحاس والكوارتز والماس ، وقد أصبح الكثير من الثروات الموجودة فى الجبال فى العالم مستنفدة بسبب الإفراط فى استخراج المعادن على اختلاف أنواعها. (١١١)

ويعتبر من ضمن العناصر غير الحية للبيئة البرية الآثار والتراث الحضارى الإنسانى ، وهو يمثل العنصر الاصطناعى للبيئة ، ويعتبر من الآثار والتراث الحضارى كل منقول أو عقار أو أرض أو مبان أنتجته الحضارات القديمة أو أحدثته الفنون والعلوم والآداب والأديان السابقة. (١١٢)

(١١٠) لمزيد من التفصيل راجع : د. محمد صفى الدين أبو العز ، قشرة الأرض ، دراسة جيومورفولوجية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٢١ - د. جودة حسين ، معالم سطح الأرض ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٠ ، ص ٦٥ - د. فرخندة حسن ، كوكب الأرض ، دار المعارف ، القاهرة ، ص ٢٣.

(١١١) راجع : د. رشيد الحمد و محمد سعيد صبارينى ، البيئة ومشكلاتها ، المرجع السابق ، ص ٢٢ وما بعدها.

(١١٢) انظر : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٨.

وفى دولة الكويت لا توجد حماية تشريعية مباشرة للتربة من التلوث من أجل الحد والتقليل من الأنشطة والأعمال التى تؤذيها ، ومع ذلك يمكن استخلاص هذه الحماية التشريعية من بعض القوانين بصورة غير مباشرة كالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت ، والذي صدرت استناداً إليه عدة لوائح ترمى إلى حفظ النظافة العامة وتنظيم شغل الميادين والطرق والأرصفة العامة ، ووضعت بعض القواعد المتعلقة بكيفية نقل مخلفات البناء والأنقاض .

ومن هذه التشريعات أيضاً المرسوم بقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨ فى شأن أنظمة السلامة وحماية المرافق العامة ، وأخيراً نجد أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة المعدل بعض أحكامه بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ ، قد أوردت فى الفصل الرابع منها أحكاماً خاصة تتعلق بإدارة النفايات المنزلية والخطرة ، وتضمنت فى الفصل السادس منها العناية بحماية التربة من التلوث ، فضلاً عن السياسات العامة لحماية البيئة فى دولة الكويت ، والنّى وضعت أهدافاً محددة للمحافظة على البيئة الطبيعية ، والحيولة دون تدهورها ، وتحقيق التوازن بين مكونات البيئة الطبيعية ومتطلبات التنمية. (١١٣)

(١١٣) يُضاف إلى ما تقدم فقد انضمت دولة الكويت إلى النظام الأساسى للاتحاد الدولى للمحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية حيث تمت الموافقة على هذا النظام الأساسى بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٦ وأصبحت عضوية الكويت سارية فى هذا الاتحاد منذ عام ١٩٩٤ . أيضاً انضمت الكويت لـ :

- اتفاقية "بازل" بشأن التحكم فى نقل النفايات الخطرة ، والتخلص منها عبر الحدود ، حيث وقّعت عليها بتاريخ ٢٢/٣/١٩٨٩ ، وتمت الموافقة عليها بتاريخ ٢٣/٨/١٩٩٣ بموجب القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٢ ، وأصبحت نافذة بتاريخ ١/٩/١٩٩٤ - مع الوضع فى الاعتبار أنها لم تصادق على بروتوكول "بازل" بشأن مسئولية التعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود بالرغم من أن الدول المصدقة عليه ، هم أطراف فى اتفاقية "بازل"
- واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر فى البلدان التى تعاني من الجفاف أو من التصحر وبخاصة فى إفريقيا وقد صدر بالموافقة عليها المرسوم رقم (١٣٤) لسنة ١٩٩٧ بتاريخ ٢٢ يونيو ١٩٩٧ .

والواقع أن عنصر التربة في الكويت عرضة لمخاطر التعرية ، وبصفة خاصة في فترة الصيف حينما تشتد الرياح الساخنة وتحمل معها الرمال إلى مناطق بعيدة مما يؤدي إلى تراكمها على الطرقات والمباني والمنشآت الهامة ، ومن ثم فإن الحاجة تبدو ملحة إلى وجود قوانين وتشريعات تحد من الأنشطة التي تتسبب في تحريك الرمال ، ومعاقبة كل من يقوم بعمل من أعمال جرف التربة أو حرثها أو نقلها من مكانها دون الحصول على موافقة الجهات المختصة بذلك ، كما أن الأمر يحتاج إلى اتخاذ الاحتياطات الكفيلة بحماية الغطاء النباتي الطبيعي لضمان حيوية التربة واستقرارها وتجدد موادها الطبيعية.

وفي جمهورية مصر العربية تم وضع العديد من التشريعات بغرض حماية المكونات الحية وغير الحية للبيئة البرية ، من ذلك قانون الزراعة المصري رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦ ، والذي تضمن نصوصاً تتعلق بالحماية من التلوث بالمبيدات والمخصبات الكيماوية ، فلم يجر في المادة (٨١) منه تصنيع مبيدات الآفات الزراعية أو تجهيزها بغير ترخيص من وزارة الزراعة ، كما لم يجر تسجيل أي مبيد إلا بعد إجراء التجارب عليه من خلال مراكز البحوث المختصة لتقدير مدى مطابقته للمواصفات الكيميائية والطبيعية ، وعدم إضراره بالتربة والبيئة الزراعية . كذلك أوجب قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على القائمين على إنتاج أو تداول المواد والمبيدات الخطرة سواء كانت في حالتها الغازية أو السائلة أو الصلبة أن يتخذوا جميع الاحتياطات التي من شأنها ضمان عدم حدوث أي إضرار بالبيئة.

- اتفاقية التنوع البيولوجي الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية ريودي جانيرو ٣ - ١٤ يونيو ١٩٩٢ والتي صدرت بالموافقة عليها القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ في ٣ فبراير ٢٠٠٢ .

- اتفاقية " CITES " المتعلقة بالاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات المهددة بالانقراض ، والتي تم الموافقة على انضمام دولة الكويت إليها بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ .

راجع فيما تقدم تفصيلاً للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التي أبرمتها دولة الكويت في مجال حماية البيئة ، الجزء الثاني ، البيئة البرية والجوية ، ٢٠٠٣ ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتي ، ص ٣٩٥ وما بعدها.

وفى مجال المحافظة على الموارد النباتية والحيوانية نجد أنه إعمالاً للمادة (٦٥) من قانون الزراعة - سالف الذكر - أصدر وزير الزراعة المصرى قراراً متضمناً عدة أحكام منها وضع التزام على عاتق ملاك وحائزى الأراضى المجاورة للأشجار الخشبية المغروسة على جانبي جسور الترع والمصارف العامة وخارج منافعها بالمحافظة عليها وتعهدها بالرعاية مع عدم جواز قطع هذه الأشجار أو اقتلاعها إلا بعد موافقة وزارة الزراعة.

وجاء قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ لينص فى المادة (٢٧) منه على أن تخصص فى كل حى وفى كل قرية مساحة من أراضى الدولة لإقامة مشاتل لإنتاج الأشجار ، على أن تُتاح منتجات هذه المشاتل للأفراد بسعر التكلفة ، وتبدو أهمية ذلك فى أن هذه الأشجار يكون لها دور كبير فى حماية البيئة من التلوث والمحافظة على التربة ومنع التصحر .

وفى مجال حماية الحيوانات والطيور ، نصت المادة (١١٧) من قانون الزراعة المصرى على حظر صيد الطيور النافعة للزراعة والحيوانات البرية أو نقلها أو إمساكها بأى طريقة أو حيازتها أو التجول بها أو بيعا أو عرضها للبيع حية أو ميتة . كذلك صدر القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ بشأن المحميات الطبيعية كما تضمن قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ باباً خاصاً بتنظيم المحميات الطبيعية . وذلك بغرض حماية الحيوانات والطيور النادرة والمهددة بالانقراض.

وفى مجال حماية البيئة الأثرية قرر قانون حماية الآثار المصرى رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ أنه يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالثقافة اعتبار أى عقار أو منقول ذى قيمة تاريخية ، أو علمية ، أو دينية ، أو فنية ، أو أدبية أثراً متى كان للدولة مصلحة قومية فى حفظه وصيانته . وإذا كان ذلك الأثر مملوكاً ملكية خاصة فيعتبر مالكه مسئولاً عن المحافظة عليه وعدم إحداث أى تغيير به وذلك من تاريخ إبلاغه بهذا القرار.

المبحث الثانى

المشكلات والمخاطر التى تهدد البيئة

ليس الغرض من تناول المشكلات والمخاطر التى تهدد البيئة فى هذا المبحث تناولها بصورة تفصيلية، وإنما تناولها فقط بصورة موجزة فى حدود بيان مضمونها. وذلك باعتبار أن هذه المشكلات والمخاطر هى أفعال من شأنها الإضرار بالبيئة، وعليه يجب أن ترمى كل حماية للبيئة سواء فى نطاق القانون الدولى أو الداخلى إلى منعها منذ البداية، أو على الأقل معالجة الآثار المترتبة على وقوعها للحد من هذه الآثار من ناحية، ومنع حدوث هذه المخاطر مستقبلاً من ناحية أخرى. ويُعرف البعض هذه المخاطر بأنها الأضرار والضغوط البيئية Environmental stress التى يتعرض لها الإنسان وتؤثر فى حياته ومستقبله. (١١٤)

ونعتقد أن هذا التعريف فيه شئ من القصور من ناحية حصره للمشكلات والمخاطر البيئية على تلك التى يتعرض لها الإنسان وحده دون باقى الكائنات الحية الموجودة فى الوسط البيئى، فيعتبر من المخاطر البيئية خطر انقراض نوع من الحيوانات أو الطيور أو النباتات أو الأشجار لا سيما وأن انقراض هذه الأشياء يترك تأثيره السيئ على الإنسان نفسه وعلى حياته وبيئته، بل إنه يعتبر من المخاطر البيئية التأثير فى النواحي الأثرية والجمالية للمبانى، أو فى الصفات الجغرافية والتكوينات الجيولوجية للأرض.

والواقع أن المشاكل والمخاطر البيئية كثيرة، ويمكن إجمال المخاطر والمشكلات الرئيسية منها فيما يلى :- التلوث بأنواعه، وتغير المناخ، واستنزاف الموارد الطبيعية، وتراجع الغطاء النباتى، والتعرية، والتصحر. وسوف نتناول نبذة مختصرة عن كل نوع من هذه المشكلات والمخاطر وذلك فى أربعة مطالب. حيث نتناول فى المطلب الأول : مشكلة التلوث، ونتناول فى المطلب الثانى :

(١١٤) د. محمد عبد القادر الفقى: البيئة مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، القاهرة، مكتبة ابن سينا، ١٩٩٩ ص ٣٠ وما بعدها.

مشكلة إستنزاف الموارد ، ونتناول فى المطلب الثالث : مخاطر التصحر وانجراف وتجريف التربة ، ونتناول فى المطلب الرابع : مخاطر اختلال التوازن البيئى.

المطلب الأول

مشكلة التلوث

يُعتبر التلوث البيئى من أخطر وأهم المشكلات التى تواجه البيئة على الإطلاق، وهو يحتل مكان الصدارة فى الدراسات المتعلقة بحماية البيئة، حتى إنه طغى على مشكلات البيئة وقضاياها الأخرى . ولعل مرجع ذلك فى أنه يُشكل نسبة كبيرة بين المخاطر والمشاكل التى تواجه الوسط البيئى ، هذا من ناحية ، كما أنه غالباً ما يكون ناتجاً عن فعل الإنسان على خلاف غالبية المخاطر البيئية الأخرى التى يرجع بعضها إلى أسباب طبيعية لا يد للإنسان فيها ، أضف إلى ذلك فإن خطر التلوث يمس بصورة مباشرة وكبيرة الصحة البيئية للإنسان على كوكب الأرض.

أولاً : تعريف التلوث :

ويمكن القول بأن التلوث لغة يعنى التلطّيح ، يُقال لوث الطين بالثبن والحصى بالرمل ولوث ثيابه بالطين أى لطحها ولوث الماء أى كثره^(١١٥). ويلاحظ أن معنى كلمة " تلوث " اسم من فعل " يلوث " وهو فعل يدور حول تغيير الحالة الطبيعية للأشياء بخلطها بما ليس من ماهيتها، أى بعناصر غريبة وأجنبية عنها فيكدرها أى يغير من طبيعتها ويغيرها بما يعوقها عن أداء وظيفتها المعدة لها. ^(١١٦)

أما فى اللغة الإنجليزية فإنه يقصد بالفعل Pollute " يلوث " جعل الشيء غير نقى impure أو غير صالح Unfit للاستعمال. و" التلوث" اسم من فعل يلوث ويقال يوجد كثير من التلوث فى المكان، ويقال إن النهر صار ملوثاً بنفايات

^(١١٥) انظر لسان العرب للإمام محمد بن منظور المرجع السابق، الجزء الثالث ص ٤٠٨ وما بعدها - وانظر القاموس المحيط للفيروز آبادى، الجزء الأول، ١٩٥٢، ص ١٨٠.

^(١١٦) انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧٦.

المصنع. كما يوجد أكثر من مصطلح في اللغة الإنجليزية للتعبير عن التلوث مثل Contamination ويعنى وجود تركيزات تفوق المستوى الطبيعي في المجال البيئي أو Pollution ويقصد به إدخال مواد ملوثة في الوسط البيئي. (١١٧)

وفي اللغة الفرنسية لا يختلف مفهوم التلوث Pollution عن مفهومه في اللغة العربية والإنجليزية. ففعل يلوث Polluer يلطخ أو يوسخ Salir ، ووسخ الشيء جعله غير سليم أو عكره أو رده خطراً، ولوث الماء أو الهواء أى عيبه وجعله معيباً، وفعل يلوث عكس فعل ينقى épurer أو يصفى. (١١٨)

ويُعرف التلوث في الاصطلاح العلمى بأنه كل تغير كمي أو كيفي في مكونات البيئة الحية وغير الحية، لا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن يختل توازنها، ولا تستطيع الدورات الطبيعية للأنظمة البيئية أن تستوعبه وتجريه في سلاسل تحولاتها. (١١٩)

وبعرفه البعض الآخر بأنه " كل ما من شأنه التأثير في جميع عناصر البيئة ، وسلامة الوظائف المختلفة لكل الأنواع والكائنات الحية على الأرض ، وكذلك كل ما يؤثر في تركيب العناصر الطبيعية غير الحية مثل الهواء والتربة والبحيرات والبحار وغيرها. (١٢٠)

(١١٧) انظر في ذلك :

Longman Dictionary of Contemporary, third edition, 2000 , p. 291 .

و.أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧٦ و د.د. محمد حسن الكندري: المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي، المرجع السابق، ص ٥٧ و د. صلاح الدين هاشم: المسؤولية الدولية عن الماساس بسلامة البيئة البحرية ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ٥٢.

(١١٨)

- Le petite Robert, I, 1991, op cit, p. 1477 .

(١١٩) انظر في ذلك، د. محمد حسن الكندري: المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ٥٨ و د. رشيد الحمد و د. محمد سعيد صباريني: البيئة ومشكلاتها ، المرجع السابق، ص ١٥٦ وما بعدها.

(١٢٠) انظر في ذلك، د. أحمد مدحت إسلام ، التلوث مشكلة العصر، سلسلة عالم المعرفة مطابع السياسة الكويت العدد رقم ١٥٢ الطبعة الأولى ، أغسطس ١٩٩٠، ص ١٩.

والواقع أن التعريفات العلمية للتلوث كما ذكر البعض^(١٢١) إنما تدور حول درجة تركيز المواد الملوثة ، وكيفية تفاعلها مع الوسط البيئي الذي تدخل فيه، وتأثيرها الضار على الكائنات الحية وغير الحية، بالإضافة الى التغيرات الفيزيائية والبيولوجية.

أما عن المفهوم القانوني للتلوث فيلاحظ أن الكثير من فقهاء القانون يرون صعوبة وضع تعريف قانوني علمي دقيق وواضح للتلوث^(١٢٢). وعليه فإن المفهوم القانوني للتلوث يغلب عليه طابع المرونة. ويمكن القول إن هناك تعريفاً عاماً للتلوث يحظى بالقبول لدى جانب كبير من فقهاء القانون^(١٢٣) وهو ذلك التعريف الذي ورد ضمن وثائق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لأوروبًا ، والذي يُقرر بأن " التلوث هو إخلال الإنسان مباشرة أو بطريق غير مباشر لمواد أو لطاقة في البيئة ، والذي يستتبع نتائج ضارة، على نحو يُعرض الصحة الإنسانية للخطر، ويضر بالموارد الحيوية وبالنظم البيئية ، وينال من قيم التمتع بالبيئة ، أو يعوق الاستخدامات الأخرى المشروعة للوسط ".^(١٢٤)

(١٢١) أ.د. داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث من دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٥٠.

(١٢٢) انظر في ذلك ، أ.د. نبيلة عبد الحلیم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٢٧٣ -

د. داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٥١.

(١٢٣) أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧٨، و أ.د. نبيلة عبد الحلیم كامل: نحو قانون موحد للبيئة، المرجع السابق ، ص ٢٧٣، و د. محسن أفكيرين: القانون الدولي للبيئة، المرجع السابق ، ص ١٥.

(١٢٤)

- OECD, doc. Env./min (74) 8 , Barème D., 12 Juil- 1974, p. 4.

ومشار إليه لدى أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ٧٨.

على أية حال فإن غالبية الفقه^(١٢٥) تكاد تجمع على أن أى تعريف أو مفهوم قانونى للتلوث حتى يكون دقيقاً يجب أن يأخذ فى اعتباره عدة عناصر هى :-

١ - إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئى

حتى يتحقق التلوث المعتبر قانوناً فيجب أن يتم إدخال مواد Substances أو طاقة Energies فى الوسط البيئى، سواء كانت هذه المواد فى صورة صلبة أو سائلة أو غازية ، أو كانت تلك الطاقة فى شكل حرارة أو إشعاع ، وأن تؤدي هذه العوامل الملوثة إلى حدوث تغير بالبيئة، وذلك بحدوث اختلال بالتوازن الفطرى أو الطبيعى القائم بين عناصر ومكونات البيئة ، باختفاء بعضها أو قلّة حجمها أو نسبتها بالمقارنة ببعض الآخر أو بحالتها الأولى ، أو بالتأثير على نوعية أو خواص تلك العناصر^(١٢٦). فالتلوث قد يكون بالتغير فى كمية بعض المواد أو الطاقة الموجودة فى الطبيعة ، مثل زيادة كمية غاز ثانى أكسيد الكربون أو نقص غاز الأكسجين فى الجو عن المقدار الطبيعى لكل منهما. وقد يكون التلوث بالتغيير فى كيف الأشياء أو نوعيتها. وقد يكون التلوث نتيجة لتغيير مكان تواجد بعض الموارد الموجودة بالطبيعة، مثل استخراج النفط من باطن الأرض أو قاع البحار والإلقاء به فى المياه العذبة فى الأنهار. وفى بعض الأحيان يكون التلوث نتيجة للتغير فى زمان تواجد بعض المواد أو مصادر الطاقة الموجودة فى البيئة ، مثل بث الطاقة الحرارية فى فصل الصيف حيث ترتفع درجة الحرارة طبيعياً ولا تحتاج الكائنات الحية منها إلى المزيد.^(١٢٧)

^(١٢٥) أ.د. ماجد راغب الحلوى: قانون حماية البيئة من ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها، و أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ٨١ وما بعدها، و د. دلود الياز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٥٥ وما بعدها، و د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق، ص ٤٩ وما بعدها.

^(١٢٦) انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٨١ وما بعدها.

^(١٢٧) انظر فى ذلك، أ.د. ماجد راغب الحلوى: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٤٢ وما بعدها.

٢- أن يترتب على هذه العوامل حدوث ضرر للبيئة أو مجرد احتمال حدوثه.

فمجرد إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئي ليس كافياً للقول بوجود التلوث المعترف قانوناً، وإنما يجب أن يترتب على إدخال هذه العوامل نتيجة معينة وهي حدوث ضرر محقق بالبيئة ، أو على أقل تقدير أن يكون هناك ضرر محتمل الوقوع نتيجة لإدخال هذه العوامل الملوثة إلى الوسط البيئي . ذلك أن القانون يهتم في الأصل بالنتائج المترتبة على الأفعال أو المحتمل ترتبها عليها وليس بالأفعال المجردة عن نتائجها والمنفصلة عنها. وعليه كما ذكر بعض الفقه (١٢٨) يجب أن تؤدي العوامل الملوثة التي يتم إدخالها إلى الوسط البيئي إلى تخلف آثار ضارة بالبيئة، تلحق بالكائنات الحية وغير الحية. إذ العبرة بنتيجة إدخال الملوث أو التغيير الذي يلزم أن يكون تغييراً ضاراً *noxious, detrimental change* حتى يستدعي الانتباه.

فقد يتم إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئي ولكن ليس بقصد الإضرار. فلا يعد تلويثاً للبيئة إدخال بعض العوامل الملوثة بنسب محدودة لمقاومة الكائنات الضارة أو الخطيرة كالحشرات التي تتلف المحاصيل وتقلل من الإنتاج (١٢٩). ولا يشترط في الآثار الضارة أن تكون قد وقعت بالفعل، وإنما يكفي أن تكون محتملة الوقوع في المستقبل بحسب الظاهر من الأحوال والقرائن. (١٣٠)

(١٢٨) أ.د. داود عبدالرازق الباز: الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت، المرجع السابق ، ص ٥٩ وأ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق ، ص ٨٢ .

(١٢٩) قريب من هذا ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(١٣٠) انظر في ذلك د. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥١ ود. عبد الله الأشعل: حماية البيئة البحرية للخليج من التلوث المجلة المصرية للقانون الدولي المجلد رقم ٣٦ ، ١٩٨٠ ، ص ٢١٠ ود. نبيلة عبدالحليم نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦.

٣- أن يكون إدخال هذه العوامل الملوثة بفعل شخص قانوني .

فالقانون لا يخاطب بأحكامه إلا من ثبتت له الشخصية القانونية ، ويستوى أن يكون الذي أدخل العوامل الملوثة للوسط البيئي شخص طبيعي وهو الإنسان أو شخص معنوي كالشركات والهيئات وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة^(١٣١). وعلى الرغم من أن التلوث قد يكون ناتجاً في بعض الأحوال عن بعض الظواهر الطبيعية كالعواصف والبراكين والزلازل والفيضانات إلا أن التلوث بمفهومه القانوني لا يمكن أن يتضمن هذا النوع من التلوث. فكما ذكر البعض بالرغم مما يحمله هذا النوع من التلوث من تهديد للتوازن البيئي فإنه لا يمكن أن يكون محلاً للتنظيم القانوني، إذ يقتصر هذا التنظيم على التغيير الإرادي للبيئة الناتج عن فعل الإنسان، سواء كان هذا الفعل مؤدياً للتغيير بطريقة مباشرة أو غير مباشرة . مثال ذلك الأنشطة الصناعية والتجارية والتفجيرات النووية والتخلص من النفايات واستخدام السيارات... الخ.^(١٣٢)

وعلى الرغم من اتفاقنا مع هذا الرأي في أن التلوث بمفهومه القانوني لا يمكن أن يشمل التلوث الناتج عن الظواهر الطبيعية التي لا دخل لفعل الإنسان فيها وذلك في نطاق المسؤولية عن الأفعال المؤدية للتلوث. سواء كانت مسؤولية جنائية أو مدنية باعتبار أن الشخص القانوني سواء كان طبيعياً أو معنوياً هو الذي يكون محلاً للمساءلة القانونية ، إلا أننا نختلف مع هذا الرأي في قوله أن هذا النوع من التلوث الناتج عن الظواهر الطبيعية لا يمكن تصور أن يكون محلاً للتنظيم القانوني، بل على العكس هو من المتصور أن يكون محلاً للتنظيم القانوني من خلال الالتزامات التي تلقىها التشريعات سواء في نطاق القانون الداخلي في إطار

(١٣١) قريب من ذات المعنى أ.د. داود البلاز الأساس الدستوري لحماية البيئة في دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٥٧ .

(١٣٢) أ.د. نبيلة عبدالحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق ، ص ٢٧٦ ، وذات المعنى أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٢ ود. داود البلاز الأساس الدستوري لحماية البيئة في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٥٧ ، ود. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعدها .

الحماية الإدارية للبيئة وذلك من خلال قواعد القانون الإداري بصفة خاصة مثل تلك التي تضع الإجراءات الخاصة بمواجهة الكوارث البيئية والناجمة عن أفعال الطبيعة والقوة القاهرة^(١٣٣) أو في نطاق القانون الدولي من خلال ما تفرضه الاتفاقات الدولية على الدول الموقعة عليها من التزامات.^(١٣٤)

ثانياً : أنواع التلوث :

ينقسم التلوث إلى أنواع عديدة ، وذلك بحسب المعايير التي يتم من خلالها النظر إليه ، فهناك تقسيم بالنظر إلى معيار نوع المادة الملوثة أو طبيعية التلوث الحادث ، وهناك تقسيم ثانٍ بالنظر إلى معيار معدل التلوث ، وثالث بالنظر إلى النطاق الجغرافي الذي يظهر فيه التلوث ، ورابع بالنظر إلى درجة التلوث وشدة تأثيره على النظام البيئي. ويمكن أن يقسم التلوث إلى أنواع بالنظر إلى نوع البيئة التي يحدث فيها التلوث.^(١٣٥)

على أنه ينبغي أن يكون مائلاً في الذهن - كما ذكر بعض الفقه - أن ظاهرة التلوث البيئي هي ظاهرة عامة ومتراكمة لا تتجزأ ، وأن القول بوجود أنواع متعددة من التلوث البيئي ليس معناه وجود انفصال بين هذه الأنواع أو اختلاف فيما بينها، بل على العكس من ذلك تماماً حيث نجد التداخل بين الأنواع المختلفة للتلوث البيئي والترابط فيما بينها. على أن مقتضيات البحث العلمي تتطلب المعالجة الجزئية لظاهرة التلوث مما يؤدي إلى اللجوء إلى هذه التقسيمات ، على

^(١٣٣) وقد تكون من خلال قواعد القانون الجنائي مثل تجريم فعل عدم إزالة التلوج من أمام المنازل في البلاد التي يكثر فيها تساقط الثلوج .

^(١٣٤) فهناك بعض الاتفاقات الدولية تحض الدولة على مواجهة الآثار البيئية للكوارث الطبيعية ، من ذلك اتفاقية الأمم المتحدة حول قانون البحار لعام ١٩٨٢ والتي تنص في المادة ١/١٩٤ على أن تتخذ الدول ، منفردة أو مشتركة حسب الاقتضاء جميع ما يلزم من التدابير المتماشية مع هذه الاتفاقية لمنع تلوث البيئة البحرية وخفضه والسيطرة عليه أيا كان مصدره .

^(١٣٥) انظر في ذلك د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة، المرجع السابق ، ص ٥٢ .

- Encyclopia universal, v. 14, 1985, paris, p. 92 et S.

- G. Mrande et ch . Pierre, la pollution , paris, 1989 , p. 3 et S.

أن يكون واقراً في الذهن أن هذه التقسيمات والجوانب جميعاً تشكل أجزاء من مشكلة رئيسية واحدة هي تلوث بيئة الإنسان^(١٣٦). وبالعودة إلى هذه التقسيمات فإنه يمكن تقسيم التلوث بالنظر إلى طبيعته إلى تلوث بيولوجي La pollution biologique وتلوث إشعاعي La pollution nucleaire وتلوث كيميائي La pollution chimique^(١٣٧). ويعتبر الأول من أقدم صور التلوث البيئي التي ظهرت في تاريخ البشرية ، ومن أهم صور وجود كائنات حية مرئية أو غير مرئية ، نباتية أو حيوانية في الوسط البيئي، كالبكتيريا والفطريات وغيرها من الكائنات التي تتواجد في الماء أو الهواء أو التربة. (١٣٨) أما الثاني فإنه يتمثل في تسرب مواد مشعة إلى الوسط البيئي، سواء كانت هذه المواد المشعة إشعاعات ذات طبيعة موجبة (كهرومغناطيسية) مثل أشعة جاما أو أشعة أكس ، أو كانت هذه المواد المشعة ذات طبيعة جسيمة مثل أشعة ألفا وأشعة بيتا^(١٣٩) . ويعتبر التلوث الإشعاعي من أخطر أنواع التلوث البيئي ذلك أنه - كما ذكر البعض - لا يرى ولا يشم ولا يحس. أو على الإجمال لا تستطيع حواس الإنسان أن تتعرف عليه ، في حين أنه يتسلل إلى الكائنات الحية في كل مكان دون أية مقاومة ، ومن غير أن يستدل على تواجده، ودون أن يترك أثراً في بادئ

(١٣٦) ذات المعنى أد. صلاح الدين عامر ، مقننات القانون الدولي للبيئة ، مجلة القانون والاقتصاد عدد خاص ١٩٨٣ ، ص ٧١٨ .

(١٣٧) انظر بشأن هذا التقسيم د. فرج صالح الهريش جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٣ وانظر أيضاً:

- Georges et H. Tohme, Education et protection de L'environnement, P.U.F, 1991, P. 121 et s.

(١٣٨) راجع بشأن التلوث البيولوجي د. على زين العابدين ود. محمد عبدالمرضي تلوث البيئة المكتبة الأكاديمية . القاهرة ١٩٩١ ، ص ٢٣٩ وفيليب عطية أمراض الفقر سلسلة عالم المعرفة العدد ١٦١ ، مايو ١٩٩٢ - الكويت ، ص ١٢٧ وما بعدها .

(١٣٩) انظر بشأن ذلك .

- G Mrande et ch. Pierre, La pollution, op cit, p. 150 et s.

وانظر كذلك د. سامح غرابية ود. يحيى الفرحان: المنخل إلى العلوم البيئية ، دار الشروق ، عمان ، ١٩٩١ ، ص ٢٨٥ وما بعدها.

الأمر . وغالباً ما يحدث التلوث الإشعاعي إما من مصادر طبيعية كالاشعة الصادرة من الفضاء الخارجي أو الغازات المشعة المتصاعدة من القشرة الأرضية، أو من المصادر الصناعية كمحطات الطاقة النووية والمفاعلات النووية والنظائر المشعة المستخدمة في الصناعة أو الزراعة أو الطب وغيرها^(١١٠). أما النوع الثالث - وهو التلوث الكيميائي - فينتج عن وجود بعض المركبات الكيميائية الملوثة للبيئة والضارة بصحة الإنسان مثل مركبات الزئبق ، والكاديوم ، والزرنيخ ، والسيانيد، والمبيدات الحشرية ، والأسمدة الكيماوية والنفط وغيره من المواد الكيماوية الأخرى وتبدو خطورة هذا النوع من التلوث في انتشاره الكبير والنتائج عن كثرة استخدام المواد الكيماوية في العصر الحالي ، وما يؤدي إليه اتحاد وتفاعل هذه المركبات مع بعضها البعض أو مع مكونات الهواء والماء والتربة من إنتاج مواد كيماوية أخرى أكثر سمية^(١١١) . أما بالنسبة لأنواع التلوث بالنظر إلى مصدره ، فيمكن تقسيم التلوث البيئي إلى: تلوث طبيعي ، وتلوث صناعي. والأول : يجد مصدره في الظواهر الطبيعية كالزلازل والبراكين والصواعق ، وقد ينجم عن بعض الظواهر المناخية كالرياح والأمطار. إذن هو تلوث مصدره طبيعية لا دخل للإنسان فيها . أما التلوث الصناعي فإنه ينتج عن الإنسان ونشاطه وتفاعله مع الطبيعة من حوله بقصد قضاء حاجته المعيشية. وعليه فإنه يجد مصدره في أنشطة الإنسان الصناعية والزراعية والخدمية

(١١٠) انظر د. فرج صالح الهريش: جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ ود. على زين العابدين عبدالسلام ود. محمد بن عبد المرضى: تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٩ ، وراجع بشأن مصادر التلوث الإشعاعي .

- G Mrande et ch. Pierre, La pollution, op cit, p. 150 et s.

ود. حامد محمد القاضي : معايير حماية البيئة في المنشآت المستخدمة للتقنيات النووية والإشعاعية، الندوة العلمية للسلامة الصناعية وحماية البيئة القاهرة ١١ ، ١٢ مايو ١٩٩٢ مجموعة أعمال المؤتمر العلمي التطبيقي للسلامة الصناعية وحماية البيئة غير منشورة ومطبوعة على الآلة الكاتبة .

(١١١) انظر بشأن التلوث الكيماوي ومخاطره د. فرج صالح الهريش : جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

والترفيهية وغيرها^(١١٢). ومن نافلة القول أن المخاطر المتعلقة بتلوث البيئة إنما ترتد بصورة أساسية وجوهرية إلى فعل الإنسان ، وعليه فإن التلوث الصناعي يبدو أكثر خطورة من التلوث الطبيعي .

أما عن أنواع التلوث البيئي بالنظر إلى نطاقه الجغرافي فإنه يقسم إلى تلوث محلي Local pollution وتلوث عابر للحدود La poellation transfrontiere والأول يقصد به التلوث الذي لا تتعدى آثاره الحيز الإقليمي لمكان مصدره. أي أنه يكون محصوراً في منطقة معينة . أما الآخر فإن آثاره تتعدى نطاق المنطقة التي يوجد بها مصدره ، وقد عرفته اتفاقية جنيف لعام ١٩٧٩ بأنه هو الذي يكون مصدره العضوى موجوداً كلياً أو جزئياً في منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة معينة ويحدث آثاره الضارة في منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة أخرى.^(١١٣)

وينقسم التلوث بالنظر إلى آثاره على البيئة إلى: التلوث المعقول، والتلوث الخطر، والتلوث المدمر. والأول هو الذي يمكن القبول به كحد أقصى للتلوث إذ لا تصاحبه مشاكل بيئية كبيرة ، ولا تكاد تخلو منطقة من العالم منه. أما الثاني فهو الذي يمثل خطورة داهمة على الوسط البيئي إذ تتعدى فيه كمية ونوعية الملوثات الحد

^(١١٢) راجع بشأن هذين النوعين من التلوث . د. إسماعيل عبدالفتاح : تلوث البيئة مشكلة العصر، القاهرة ، دون ذكر دار نشر ، ١٩٨٤ ، ص ٢١ وما بعدها ود. عبدالله الأشعل : حماية البيئة البحرية للخليج من التلوث ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ ود. فرج صالح الهريش : جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ وما بعدها . وانظر :

- G Mrande et ch. Pierre, la pollution, op cit, p. 90 et s.

وانظر : كذلك تقرير وتوصيات حلقة العمل الثانية حول الإرشادات العامة لتشخيص الآثار البيئية للصناعات المختلفة في الوطن العربي القاهرة ٢٧-٢٩/٦/١٩٩٤ ، جامعة السنول العربية وثيقة رقم ج ١٣ - ٤ (٩٤/٦) ت .

^(١١٣) انظر بشأن هذين النوعين من التلوث د. أحمد محمود سعد : استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي ، دار النهضة العربية . القاهرة ١٩٩٤ ، ص ٦٦ ود. فرج صالح الهريش جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها .

الذى يمكن القبول به ، وتصاحبه أخطار بيئية عديدة كماً ونوعاً ، ويُمارس تأثيره السلبي بصورة واضحة على الإنسان والحيوان والنبات. أما الثالث فإنه أقصى وأخطر أنواع التلوث إذ يتعدى الحد الخطر على الوسط البيئي إلى الحد القاتل، وهو بين أنواع التلوث الأخرى أخطرها وأصعبها على الإطلاق. ويمكن تصنيف حادثة المفاعل الذري بمدينة تشيرنوبل بالاتحاد السوفيتي السابق في ٢٦ إبريل ١٩٨٦، وكذلك حرق آبار البترول الكويتية في حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ ضمن هذا النوع الأخير^(١٤٤). وأخيراً يمكن تقسيم التلوث بالنظر إلى نوع الوسط البيئي الذي يقع فيه إلى التلوث الهوائي La pollution atomspherique وتلوث المياه العذبة La pollution des eaux douces وتلوث البيئة البحرية La pollution marine وتلوث التربة . والأول يقصد به حسب تعريف المجلس الأوربي في إعلانه الصادر في ٨ مارس ١٩٦٨ "وجود مواد غريبة في الهواء، أو حدوث تغير مهم في نسب المواد المكونة له يترتب عليها حدوث نتائج ضارة أو مضايقات ...".^(١٤٥)

^(١٤٤) انظر في شأن هذا التقسيم لأنواع التلوث وكذلك الأمثلة لكل نوع : د. فرج صالح الهريش : جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٧ وما بعدها - وعبدالله رمضان الكنُذري ، التلوث الهوائي والأبعاد البيئية والاقتصادية ، مجلة العربي ، العدد رقم ٤٠٥ أغسطس ١٩٩٢ الكويت ، ص ٩١ وما بعدها - وأ.د. نبيلة عبدالحليم كامل نحو قانون موحد للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١١ وما بعدها - ود. عبدالحكيم عثمان : أضرار التلوث البحري ، الوقاية والتعويض . دار الثقافة الجامعية القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٧ وما بعدها - ود. مجدى نصيف ، كارثة العصر ، الإتمان بدمر كوكبه ، دار الصباح ، القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٣٥ وما بعدها - ود. محمود بركات ود. زكي شعراوي : حماية البيئة والاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، المؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين فبراير ١٩٩٢ ، مجموعة أعمال المؤتمر الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ١٩٩٢ .

^(١٤٥) انظر :

- Michel despax, droit de l'environnement, op cit, p. 423

ويُعرف قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ في مادته الأولى تلوث الهواء بأنه "كل تغيير في خصائص ومواصفات الهواء الطبيعي يترتب عليه خطر على صحة الإنسان والبيئة سواء كلن هذا التلوث ناتجاً عن عوامل طبيعية أو نشاط إنساني ، بما في ذلك الضوضاء ..."

ومصادر تلوث الهواء متعددة ومختلفة من أهمها: المخلفات الناتجة عن احتراق الوقود ، مثل مخلفات السيارات ومحطات توليد الكهرباء ، والأنشطة الصناعية المختلفة ، علاوة على حرق مخلفات الزراعة والأنشطة المنزلية. ويُعتبر التلوث الهوائي من أخطر أنواع التلوث البيئي على صحة الإنسان ومكونات البيئة عموماً ، إذ يعزى إليه المسؤولية عن مئات الألوف من الوفيات سنوياً ، علاوة على العديد من الحالات المرضية ، وكذلك المسؤولية عن اختفاء مساحات واسعة من الغابات والأرض الزراعية وتدهور الأنهار والبحيرات وتآكل المباني والمنشآت الأثرية^(١١٦). أما تلوث المياه العذبة فيقصد به تغير تركيب عناصره ، أو تغير حالته بطريق مباشر أو غير مباشر بسبب نشاط الإنسان، بحيث تصبح هذه المياه أقل ملائمة أو صلاحية للاستعمالات الطبيعية المخصصة لها أو لبعضها^(١١٧). وينجم عن تلوث المياه مخاطر وأضرار لا حصر لها على الإنسان ، والكائنات الحية الأخرى ، والوسط البيئي بصفة عامة. فكما ذكر البعض فإن هناك نحو ملياري شخص في العالم لا يجدون ماء صالحاً للشرب ، مما يؤدي إلى استهلاكهم لمياه ملوثة ، وهذا قد يعرضهم لأمراض خطيرة تؤدي في أحيان كثيرة إلى إحداث وفاتهم ، ويؤكد التقرير القومي المصري عن البيئة أن الأمراض المنقولة عن طريق المياه الملوثة قد أدت إلى وفاة ما يقرب من ٩٠ ألف شخص في العالم وذلك بناءً على الإحصاءات الرسمية المسجلة لدى منظمة الصحة العالمية^(١١٨).

^(١١٦) انظر د. علي حسن موسى التلوث الجوي، دار الفكر المعاصر . بيروت ١٩٩٠ ، ص ٨٧ وما بعدها - وانظر د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٠ وما بعدها .

^(١١٧) انظر

- A. Kes, pollution of surface water in Europe, Balletin of the world health organization, 1956, 19, p. 845.

ومشار إليه لدى د. فرج صالح الهريش : جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٢ .
^(١١٨) انظر ألن درننج : الفقر والبيئة ، ترجمة محمد صابر ، الدار الدولية للنشر القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٩ وما بعدها وكذلك مقال بعنوان "الكوليرا في كوب ماء ، المياه الملوثة وراء ارتفاع حالات الغثل الكلوي والكوليرا والحمى التيفودية" صحيفة الوفد المصرية العدد الصادر بتاريخ ١٠/٦/١٩٩٤ الصفحة الخامسة وكذلك المقال المنشور بجريدة الأهرام المصرية بعنوان "قبضان السموم" العدد الصادر بتاريخ ١٥/٦/١٩٩٣ ، ص ٣ .

وبالنسبة لتلوث البيئة البحرية فإنه يُقصد به وفقاً لما جاء بالفقرة الرابعة من المادة الأولى من اتفاقية قانون البحار لعام ١٩٨٢ * إدخال الإنسان في البيئة البحرية - بما في ذلك مصاب الأنهار بصورة مباشرة أو غير مباشرة - مواد أو طاقة تتجم عنها أو يحتمل أن ينجم عنها آثار مؤذية ، مثل الإضرار بالموارد الحية والحياة البحرية ، وتعرض الصحة للبشرية للأخطار ، وإعاقة الأنشطة البحرية بما في ذلك صيد الأسماك وغيره من أوجه الاستخدام المشروع للبحار ، والخط من نوعية وقابلية مياه البحر للاستعمال .^(١٤٩)

أما تلوث التربة فإنه يقصد به إدخال مواد غريبة في التربة تسبب تغيراً في الخواص الفيزيائية أو الكيميائية أو البيولوجية لها ، بحيث يكون من شأن هذه المواد الغريبة القضاء على الكائنات الحية التي تستوطن التربة وتساهم في عملية التحلل للمواد العضوية التي تمنح التربة قيمتها وصحتها وقدرتها على الإنتاج^(١٥٠) . ويعزى تلوث التربة إلى العديد من المصادر مثل دفن النفايات سواء كانت نفايات صناعية أو منزلية ، وكذلك المواد المشعة والأمطار الحمضية . على أن أهم مصادر تلوث التربة إنما يرجع إلى التلوث الكيميائي الناشئ عن الإسراف في استخدام المخصبات الكيماوية والمبيدات الحشرية . وقد يؤدي الاستخدام الواسع للمبيدات في الزراعة إلى تأثيرات لا حصر لها على الإنسان والحيوان والنبات .^(١٥١)

^(١٤٩) راجع بشأن هذا التعريف نص اتفاقية قانون البحار لعام ١٩٨٢ المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد رقم ٣٨ عام ١٩٨٢ وراجع بشأن تلوث البيئة البحرية بصفة عامة د. عباس هاشم الساعدي حماية البيئة البحرية من التلوث ومشكلة التلوث في الخليج العربي دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، مصر ٢٠٠٢ ، ص ٦ وما بعدها والمستشار أحمد محمود الجمل حماية البيئة البحرية من التلوث منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر ١٩٩٨ ، ص ٣ وما بعدها ود. جلال وفاء محمدين : الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية - مصر ٢٠٠١ ، ص ٣ وما بعدها .

^(١٥٠) راجع بشأن هذا التعريف د. علي زين العابدين ود. محمد عبدالمرضى : تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ ود. فرج صالح الهرش جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٥ .

^(١٥١) انظر في الأضرار الناتجة عن تلوث التربة ومسبباته د. هلال السيد الحطاب : الأبعاد البيئية لاستعمال المبيدات الكيماوية ، مرجع الإنسان والبيئة المنظمة العربية للثقافة والعلوم ، ص ٢٨٠ وما بعدها .

المطلب الثاني

مشكلة استنزاف الموارد

مما لا شك فيه أن مشكلة التلوث السابق تناولها ليست المشكلة الوحيدة التي تهدد البيئة وتتخذ بالخطر، فهي وإن كانت أكثر المشاكل شيوعاً وأعظمها خطراً على البيئة فإنه يوجد إلى جوارها مشاكل ومخاطر أخرى من شأنها الإضرار بالبيئة ، وتتمثل هذه المشاكل في الجور والطغيان في استخدام الموارد الطبيعية التي خلقها الله سبحانه وتعالى حتى تغدو البيئة مهياة للحياة . ذلك أن استهلاك تلك الموارد بمعدلات تفوق بنسب تجدها وتكاثرها ، وبطرق جائرة غير مدروسة من شأنه أن يهدد باستنزافها ونضوبها ، على نحو يطفى على حقوق الأجيال المستقبلية في تلك الموارد والثروات من ناحية ، ويؤدي إلى الخلل في التوازن البيئي الذي تكفل الله سبحانه وتعالى بتسييره للإنسان في الأرض من ناحية أخرى^(١٥٢) . فقد خلق الله سبحانه وتعالى هذه الموارد للإنسان بوفرة وامتن عليه بها في آيات كثيرة من كتابه العزيز قال تعالى ﴿ اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ وَأَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَخْرَجَ بِهِ مِنَ الثَّمَرَاتِ رِزْقًا لَكُمْ وَسَخَّرَ لَكُمُ الْفَلَكَ لِتَجْرِيَ فِي الْبَحْرِ بِأَمْرِهِ وَسَخَّرَ لَكُمُ الْأَنْهَارَ^(٣٢) وَسَخَّرَ لَكُمُ الشَّمْسَ وَالْقَمَرَ ذَاتَ الْبَيْنِ وَسَخَّرَ لَكُمُ اللَّيْلَ وَالنَّهَارَ^(٣٣) وَأَتَاكُم مِّنْ كُلِّ مَا سَأَلْتُمُوهُ وَإِن تَعُدُّوا نِعْمَتَ اللَّهِ لَا تَحْصُوهَا إِنَّ الْإِنْسَانَ لَذَنُوبًا كَفَّارًا^(٣٤) ﴾ فظلم الإنسان لنفسه ولغيره وكفرانه للنعمة هما اللذان أديا به إلى العواقب الوخيمة المتمثلة في الإخلال بالتوازن البيئي ، وظهور المخاطر البيئية . فهو لا يعرف نعمة الله في هذه الموارد ، ولا يحافظ عليها كما ينبغي ، ولا يستعملها باقتصاد واعتدال بل يسرف فيها إسرافاً لا يحبه الله تعالى .^(١٥٤)

^(١٥٢) انظر في ذات المعنى أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

^(١٥٣) سورة إبراهيم الآيات من ٣٢ حتى ٣٤ .

^(١٥٤) ذات المعنى د. يوسف القرضاوي رعاية البيئة في شريعة الإسلام ، المرجع السابق ،

والواقع أن مشكلة استنزاف الموارد كإحدى المشاكل والمخاطر التي تهدد البيئة لها صور وأوجه متعددة ، منها : الإسراف في استخدام الماء، والإسراف في الصيد ، والرعى الجائر ، والإسراف في إزالة الغابات وقطع الأشجار ، وإنهالك التربة وسوء استخدامها والإسراف في استعمالها . وسوف نلقى الضوء في عجلة على كل خطر من هذه المخاطر التي من شأنها استنزاف الموارد الطبيعية.

١ - خطر الإسراف في استعمال المياه :

سبق أن تناولنا خطر تلوث المياه العذبة في المطلب السابق من هذا المبحث، على أن ليس التلوث وحده هو الذى يُشكل خطراً على المياه باعتبارها مورداً أساسياً من الموارد الطبيعية التى خلقها الله تعالى لمعاش بنى آدم وغيرهم من الكائنات التى أسكنها جلت قدرته هذا الكون. قال عز من قائل ﴿ وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ ﴾ ^(١٥٥) فهناك خطر الإسراف والتبذير فى استخدام هذه المياه مع ندرتها. ^(١٥٦)

فقد أنزل الله سبحانه وتعالى الماء بمقدار يكفي الخلائق جميعها فقال جلت قدرته ﴿ وَأَنْزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَسْكَنَاهُ فِي الْأَرْضِ وَإِنَّا عَلَى ذَهَابٍ بِهِ لَقَادِرُونَ ﴾ ^(١٥٧) وقال أيضاً ﴿ وَالَّذِي نَزَّلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَنْشَرْنَا بِهِ بَلْدَةً مَّيْتًا كَذَلِكَ تُخْرَجُونَ ﴾. ^(١٥٨)

فالإسراف فى استخدام المياه - علاوة على أنه أمر مكروه من الناحية الدينية - فإنه يؤدي كذلك إلى الإخلال بالتوازن البيئي فى الكون ، فالواقع أن ما يتم استخدامه من المياه يفوق بكثير ما يمكن تعويضه. فمن يهدر الماء قد يأخذ أضعاف حصته منه فيكون بذلك قد حرم غيره من نصيبه فى المياه. وقد بات

^(١٥٥) سورة الأنبياء الآية رقم ٣٠ .

^(١٥٦) انظر فى ذات المعنى: د. أحمد عبدالرحيم السايح ود. أحمد عبده عوض ، قضايا البيئة من منظور إسلامي ، الطبعة الأولى، مركز الكتاب للنشر ، القاهرة ٢٠٠٤ ، ص ١٦٥ .

^(١٥٧) سورة المؤمنون الآية رقم ١٨ .

^(١٥٨) سورة الزخرف الآية رقم ١١ .

الترشيد في استعمال المياه أمراً ضرورياً مع زيادة عدد السكان في العالم، وتطور أساليب الحياة، وتطور الصناعة، فضلاً عن التوسع في المشروعات الزراعية وما أدى إليه كل ذلك من استخدام وسائل متقدمة في ضخ المياه حتى أصبحت الموارد المائية تقف عاجزة أمام الوفاء بهذه المتطلبات ، حتى إن نصيب الفرد من المياه العذبة قد انخفض في الفترة الحالية بمقدار الثلث بالمقارنة بما كان عليه نصيبه منها عام ١٩٧٠ ، وقد ساعد على كل ذلك السلوكيات الفردية الخاطئة التي اعتادت على ثقافة الوفرة المائية. وقد قرر بعض المجتمعين في المؤتمر العالمي لتنمية الموارد المائية الذي عقد في باريس عام ١٩٩٨ أن استهلاك البشر للمياه العذبة يتضاعف كل عشرين سنة ، وأن الماء العذب المخصص للاستهلاك البشري في القارة الإفريقية عام ٢٠٠٠ سوف يكون ربع ما كان عليه عام ١٩٥٠ ، وفي قرنتي آسيا وأمريكا اللاتينية ثلث ما كان عليه آنذاك. ^(١٥٩) وفي ضوء ما تقدم فإنه يبدو واضحاً ما يمكن أن يُشكله الإسراف في استخدام الماء من خطر على البيئة ، لا سيما وأن الكائنات الحية وعلى رأسها الإنسان لا تستطيع أن تعيش بغير الماء ، والماء محدود فوجب المحافظة عليه وعدم الإسراف في استعماله وذلك بترشيد هذا الاستعمال ، وليكن لنا في رسول الله ﷺ القدوة الحسنة ؛ فقد روى ابن ماجه أن النبي صلى الله عليه وسلم مر بسعد بن أبي وقاص وهو يتوضأ فقال له : لا تسرف . فقال أو في الماء إسراف ؟ ! قال نعم وإن كنت على نهر جار. ^(١٦٠)

وقد كان النبي ﷺ يقتصد ويُرشد في استخدام الماء ففي الحديث الشريف "كان رسول الله ﷺ يغتسل بالصاع ويتطهر بالمد". ^(١٦١)

^(١٥٩) انظر في ذلك د. أحمد محمد عمر: الماء والحياة ، بين الوفرة والندرة ، طبعة المجلس الأعلى للشئون الإسلامية القاهرة عام ٢٠٠٠ ، ص ٣٤ ، ود. عبدالقادر محمد الحسين: حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٧٣ وما بعدها .

^(١٦٠) أخرجه الإمام بن ماجه يرحمه الله ، في كتاب الطهارة وسننها، باب ما جاء في القصد في الوضوء وكراهة التعدى فيه ١/١٤٧ الإمام أبو عبدالله بن محمد بن يزيد بن ملجه القزويني ، المتوفى سنة ٢٧٥ ، طبعة دار الفكر العربي ، بيروت .

^(١٦١) أخرجه الإمام مسلم ، كتاب الحيض ، باب القدر المستحب من الماء في غسل الجنابة ، والمد هو مقدار ملء اليدين المتوسطتين من غير قبضهما وبساوي تقريباً عند فقهاء المذهب -

٢- استنزاف الثروة النباتية والحيوانية وخطر الإخلال بالتوازن البيئي :

ولهذه المشكلة صور عديدة؛ منها تراجع الغطاء الغابوي ، وانقراض العديد من الثروة الحيوانية، واستنزاف الموارد الطبيعية في البيئة البحرية. فمن يتعمق في الكون والحياة يقف على حقيقة لا تقبل الجدل إلا من جاحد ، وهي أن الله عز وجل رتب الكون بشكل يحفظ التوازن بين مكوناته وعناصره. ويبدو ذلك واضحاً جلياً في التوازن البيئي بين جميع عناصر الوسطين النباتي والحيواني ، وذلك بالقدر اللازم لحفظ النوع والسلالة في الإنسان والأنعام والأشجار وكافة المخلوقات الحية. (١٦٢)

فقد خلق الله سبحانه وتعالى كل شيء في هذا الكون بحساب ومقدار قال جلّت قدرته ﴿ مَا تَرَى فِي خَلْقِ الرَّحْمَنِ مِنْ تَفَافُوتٍ ﴾ (١٦٣) فالله سبحانه وتعالى لم يخلق شيئاً في هذا الكون عبثاً ، ولم يضع شيئاً في غير موضعه لأن هذا يناقض حكمة الحكيم تعالى قدره فهو القائل " الذي أحسن كل شيء خلقه " (١٦٤) فكل شيء من هذا الكون له وظيفة يؤديها قال تعالى ﴿ وَالْأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنْبَتْنَا فِيهَا مِنْ كُلِّ شَيْءٍ مَوْزُونٍ ﴾ (١٦٥) وكلمة " موزون " في هذه الآية الأخيرة لا تفسر تفسيراً مجازياً كما ذكر العلماء (١٦٦) بل إن كل شيء في النباتات موزون بالفعل يعرفه المتخصصون. مثل ما في النباتات من نسب المعادن أو الأملاح أو الماء أو غيرها بالجرام أو الملي جرام وما هو أدنى من ذلك

- الحظي ٨١٢,٥ جراماً وعند غيرهم حوالي ٥١٠ جرامات ، أما الصاع فهو أربعة أمداد ، راجع في ذلك أ.د. علي جمعة المكابيل والموازين الشرعية ، الطبعة الثانية دار القدس ، القاهرة ٢٠٠١ ، ص ٣٦ وما بعدها .

(١٦٢) ذات المعنى د. محمود صالح العادلي : موسوعة حماية البيئة الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ٢٠٠٣ ، ص ١٠٠ .

(١٦٣) سورة الملك ، الآية رقم ١٣ .

(١٦٤) سورة السجدة الآية رقم ٧ .

(١٦٥) سورة الحجر الآية رقم ١٩ .

(١٦٦) د. يوسف القرضاوي : رعاية البيئة في شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

فقد ذكر أحد علماء العهد الحديث وهو كريس موريسون في كتابه الذى تُرجم إلى العربية تحت عنوان " العلم يدعو إلى الإيمان " فى فصل " ضوابط وموازين " ما بين لنا بالفعل أن كل شيء فى هذا الكون بحساب ومقدار، وأن بعض الحشرات التى يجهل البعض منا الحكمة من خلقها ، قد تكون لها فائدة مهمة لا يعرفها الناس . فقد ذكر موريسون فى كتابه أنه ظهر فى أمريكا فى فترة من الزمن نبات " شيطاني " نما وتفرع واتسع وانتشر حتى غدا الناس يقاومونه، ولا يجدون له حيلة ، ولا يهتدون سبيلاً ، حتى اكتشف بعض العلماء - حشرة معينة ، فسلطوها على هذا النبات فأعادت التوازن. (١٦٧)

وعليه فإن كل شيء من نبات أو حيوان أو طير أو جماد فى هذا الكون له فائدته فى حفظ التوازن فى الكون، ومن ثم فإن أي نقص أو انقراض فى أي شيء من هذه الأشياء - عن المعدلات الطبيعية - من شأنه أن يؤدي إلى حدوث خلل فى التوازن البيئي للكون. وقد جار الإنسان على غيره من الكائنات الموجودة فى هذا الكون مما أدى إلى حدوث الخلل فى التوازن البيئي ، ثم فطن مؤخراً إلى مخاطر هذا الخلل فأخذ يبحث عن الحلول لمعالجة آثار هذه المخاطر والقضاء على أسبابها. وسوف نستعرض الأسباب المؤدية إلى انقراض بعض العناصر النباتية والحيوانية وكيفية القضاء عليها والمعالجة التشريعية لذلك ويمكن رد هذه الأسباب إلى ما يلي :

(أ) الصيد الجائر وأثره على استنزاف وانقراض الثروة الحيوانية .

من أهم الأسباب التى تؤدي إلى انقراض العديد من العناصر الحيوانية ، سواء كانت طيوراً أو ثدييات أو أسماكاً أو أحياء بحرية أخرى الصيد الجائر. فقد تطورت آلات الصيد والوسائل المستعملة فيه بصورة كبيرة فى الحقبة الأخيرة ، مما أصبح يتيح للصيادين مطاردة صيدهم وملاحقته بطريقة قد تؤدي إلى انقراض

(١٦٧) نقلاً عن د. يوسف القرضاوي: رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها. ونحن نسجل تحفظنا على استخدام كلمة نبات (شيطاني).

العديد من هذه الأنواع الحيوانية. فقد شهدت بدايات القرن العشرين والربع الأول منه تناقصاً كبيراً في الحيوانات البرية لاسيما الفهود والنمور والفيلة. كذلك تناقصت أعداد الطيور بشكل ملحوظ وانقرض بعضها تماماً. علاوة على انقراض بعض الحيوانات والكائنات البحرية مثل الحوت وغيره من الأحياء البحرية الأخرى. (١٦٨)

وقد منعت الشريعة الإسلامية الإسراف في الصيد ، وحرمت العبث والتسلي بأرواح الخلائق من طيور وحيوانات وغيرها من الأحياء . فالصيد في الشريعة الإسلامية لا يكون إلا لمصلحة كصيد الحيوانات والطيور والأسماك من أجل الطعام - وذلك في حدود آيات الحل والحرمة - أو قتل الحيوانات الضارة بالإنسان عند الضرورة ودفعاً للخطر. (١٦٩)

وقد أدى الصيد الجائر إلى قرب اختفاء العديد من الحيوانات البرية كالنمور والفهود والتي يتم صيدها للحصول على الفراء أو التسلي وممارسة رياضة الصيد ، كما أن الفيلة مهددة بالانقراض ، إذ يتم اصطيادها فقط من أجل الحصول على العاج . والخطر ذاته يهدد بعض أنواع الدببة كالباندا بسبب الصيد الجائر لها. (١٧٠)

وقد يعتقد الإنسان بفكره القاصر أن بعض الحيوانات أو الطيور ضارة فيحاول أن يتخلص منها؛ إلا أنه سرعان ما تظهر المشاكل عقب تخلصه من هذه الكائنات، وذلك نظراً للدور الحيوي الذي تمارسه في حفظ التوازن البيئي فالله

(١٦٨) راجع أيان . ج سيمونتر: البيئة والإنسان عبر العصور ترجمة السيد محمد عثمان ، طبعة عالم المعرفة الكويت ١٩٩٧ ، ص ٦٦ وما بعدها .

(١٦٩) راجع في ذلك المحلي بالأثر ٢٩٥/٧ تأليف : الإمام أبي محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم الظاهري المتوفى سنة ٤٥٦ هـ طبعة دار الأفاق العربية بيروت . و نصب الراية في تخريج أحاديث الهداية ٢٠١/٤ ، تأليف الإمام أبي محمد عبدالله بن يوسف الحنفي الزيلعي المتوفى سنة ٧٦٢ هـ ، طبعة دار الحديث سنة ١٣٥٧ هـ / القاهرة ، د. عبدالقادر محمد الحسين حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

(١٧٠) راجع من ذلك . أيان . ج. سيمونتر البيئة والإنسان عبر العصور ترجمة السيد محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

سبحانه وتعالى خلق كل شيء فى هذا الكون بحكمة بالغة^(١٧١). ولم يقتصر الصيد

(١٧١) والأمثلة على ذلك كثيرة :-

١- ففي دولة الصين تم تنظيم حملة شعبية للقضاء على العصافير اعتقاداً منهم أنها تستهلك كميات هائلة من الحبوب ، وحقت هذه الحملة نجاحاً ملحوظاً ، غير أنها لم تؤد إلى زيادة فى إنتاج الحبوب بالشكل المتوقع، وتبين أن سر ذلك يكمن فى أن هذه العصافير التى تم التخلص منها على الرغم من أنها كانت تتغذى على جانب من الحبوب إلا أنها كانت مفيدة للبيئة إذ كانت تقتل أعداداً كبيرة من الديدان والحشرات، والتى تكاثرت بصورة كبيرة بعد القضاء على العصافير مما أدى إلى إهدار كمية هائلة من إنتاج الحبوب .

٢- وفي دولة كينيا بالقارة الإفريقية عندما تدخل الإنسان للقضاء على النمر ترتب على ذلك زيادة أعداد الخنازير بصورة خطيرة شكلت خطراً حقيقياً على المراعي والحيوانات الأخرى، كما زادت أيضاً أعداد القروذ بنسبة كبيرة مما نجم عنه أضرار بالغة بأشجار الحمضيات هناك .

٣- وفي المناطق القطبية وشبه القطبية عندما تدخل الإنسان لقتل أعداد كبيرة من الذئاب بهدف المحافظة على غزلان الرنة لم يتحقق هذا الهدف ، إذ أدى قتل الذئاب إلى هبوط إنتاج المراعي نتيجة للزيادة الكبيرة فى عدد الغزلان بشكل زاد عن قدرة المراعي على تغذيتها ونتيجة قلة الغذاء انتشرت الأمراض بين الغزلان ، ليس هذا فقط بل اتضح أن الذئاب كانت تقوم بعملية تنقية لسلالة الغزلان، وذلك نظراً لأن سرعة الجرى متساوية تقريباً بين غزلان الرنة والذئاب التى تركض بذات السرعة لمدة ٥,٤ دقائق فقط ، وعليه فإنه لن يقع تحت مخالبها إلا الغزلان المريضة الهرمة ، الأمر الذى يجعل بقية السلالة قوية وبصحة جيدة .

٤- وعندما تدخل الإنسان فى دولتى بلغاريا ورومانيا للتخلص من طيور البيلكان "البجع" التى تعيش على الأسماك فى نلتا نهر الدانوب ، نتج عن ذلك انتشار الأمراض بين الأسماك وتبين من دراسة هذه الظاهرة أن هذه الطيور كانت تقوم بصيد الأسماك المريضة الضعيفة والهرمة ، واختفاء هذه الطيور أدى إلى انتقال عدوى هذه الأمراض إلى الأسماك السليمة . راجع فى ذلك د. الصديق محمد العاقل وأ.د. محمد عباد مقلبي ود.على عبدالكريم : تلوث البيئة الطبيعية ، منشورات الجامعة المفتوحة - طرابلس ، الجماهيرية العظمى - الطبعة الأولى ١٩٩٠ ، ص ٢٠٧ وما بعدها وكذلك د. محمود صالح العادلى : موسوعة حماية البيئة ، الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠١ وما بعدها .

الجائر على الكائنات البرية وإنما طال كذلك الأحياء البحرية. (١٧٢)

حيث تتعرض الثروة السمكية لصيد مفرط أدى إلى التأثير بصورة سلبية على تكاثر الأسماك، وإلى اختفاء العديد من الحيوانات والأحياء البحرية من الحيتان وعجول البحر التي تشتهر بفرائها الثمين، وقد ساعد على ذلك التقدم العلمي والتطور التقني والذي سمح باستخدام أجهزة متطورة ووسائل تكنولوجية حديثة في الصيد. وكذلك بعض الثغرات القانونية في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة البحرية (١٧٣) بالإضافة إلى بعض العوامل الاقتصادية ومن أمثلتها التنافس بين الدول لصيد الأنواع ذات القيمة التجارية من الأسماك. (١٧٤)

ب- الرعى الجائر وقطع الأشجار وحرائق الغابات وأثارها على انقراض واستنزاف العناصر النباتية.

ساهمت عدة عوامل في انقراض واستنزاف الثروات والعناصر النباتية

(١٧٢) انظر بشأن استنزاف الأحياء البحرية والصيد الجائر لها ومخاطرة المراجع الآتية : بيتروير ، صافي الخسائر في الأسماك ، وفرص العمل ، والبيئة البحرية ، ترجمة أمال كيلاني ، الدار الدولية للنشر والتوزيع الطبعة الأولى ، القاهرة ١٩٩٧ ، ص ٢٠ وثور موند شميدت و إيريك نورد لينج ، علم البيئة الجديدة والمتجددة ، ترجمة دكتور أمين رشيد: دار الكتاب المصري ، القاهرة ، ص ١٢٧ ، وانظر د. عبد النبي الغضبان ود. ناهد الماجد : الخصائص البيئية والتلوث البحري في المنطقة البحرية ، للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية ، سنة ٢٠٠٠ ، ص ٣٠ ، ود. جمال سعد الرميضي الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها .

(١٧٣) انظر في ذلك د. سعيد محمد الحفار : الموسوعة البيئية العربية المجلد السادس الإدارة البيئة، جامعة قطر ١٩٩٨ ، ص ٤٥٦٤ ، بيتروير ، صافي الخسائر في الأسماك ، وفرص العمل ، والبيئة البحرية ، المرجع السابق ، ص ٨١ ، ود. جمال سعد الرميضي: الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية ، المرجع السابق ، ص ٢٨ ، وما بعدها .

(١٧٤) فقد حدثت منافسة شديدة على صيد أسماك التونة أمام الساحل الغربي لأمريكا اللاتينية بين كل من الإكوادور وأمريكا . كذلك تجري منافسة شديدة بين أساطيل الصيد الروسية واليابانية في شمال المحيط الهادي. أضف إلى ذلك فإنه يجري صيد كبير للروبينان في الخليج العربي . انظر د. سعيد محمد الحفار: الموسوعة البيئية العربية ، المجلد الأول ، البيئة مفاهيم ، فلسفة ، مشكلات جامعة قطر ١٩٩٨ ، ص ٥١٧ .

بشكل أصبحت معه هذه العناصر النباتية غير قادرة على القيام بالدور الحيوى فى حفظ التوازن البيئى ، وهذه العوامل عديدة ؛ أهمها الرعى الجائر ، وقطع واجتثاث الأشجار ، وكذلك حرائق الغابات. وسوف نلقى الضوء على كل عامل من هذه العوامل بصورة موجزة.

* الرعى الجائر :-

يمكن القول إننا فى مواجهة رعى جائر عندما يتجاوز عدد رؤوس الماشية التى ترعى فى منطقة معينة من الغابات أو السهول حداً معيناً، بحيث يؤدي هذا الرعى إلى استهلاك كمية كبيرة من هذه المراعى تفوق القدرة الإنتاجية السنوية لنمو النباتات بها. ^(١٧٥) وبشكل الرعى الجائر خطراً على الغابات حيث يتسبب فى تعرية التربة وعدم ارتباط حبيباتها ، مما يؤدي إلى انجرافها تحت تأثير الأمطار. علاوة على أنه يؤدي إلى الاختلال بين نوعية النباتات ، إذ يؤدي إلى زوال أصناف الأشجار الجيدة لرعى الحيوانات وتحل محلها الأشجار الشوكية التى لا تتأثر بالرعى . فعلى سبيل المثال فإن الرعى الجائر يُعتبر عاملاً أساسياً فى تراجع غطاء الغابات فى المملكة المغربية ، ويرجع ذلك إلى الضغط المتواصل على الغابات من جراء ارتفاع كثافة الماشية التى ترعى فيها ، علاوة على قضايتها فترة كبيرة من السنة فى هذه المراعى. ^(١٧٦)

* قطع الأشجار :-

يُشكل اجتثاث الأشجار وقطعها خطراً عظيماً على البيئة ، حيث يقوم الإنسان بقطع أشجار الغابات ، وغيرها من أجل الزحف العمرانى على الغابات أو

^(١٧٥) راجع بصدد مفهوم الرعى الجائر ومخاطره د. محمد الأسعد: البيئة والتنمية القروية المستدامة بالمغرب ، نماذج فى جغرافية الأنظمة الريفية، مطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، ١٩٩٩، ص ٧٠ و د. أحمد بنمسعود : المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية المرجع السابق، ص ٨٠ وما بعدها.

^(١٧٦) انظر فى ذلك : د. أحمد بنمسعود : المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية، المرجع السابق ، ص ٨١.

لاستغلال أراضي الغابات في الزراعة ، أو من أجل الاستفادة من أخشاب هذه الأشجار . ولهذه الأشجار فائدة كبيرة في تنقية الجو من التلوث من ناحية، ومكافحة التصحر من ناحية أخرى كما سيجي. (١٧٧)

وقد أولت الشريعة الإسلامية الغراء الأشجار إهتماماً خاصاً، فقد منعت قطعها كقاعدة عامة ، كما ورد تحريم خاص في السنة النبوية المطهرة عن قطع شجر مكة المكرمة والمدينة المنورة . فقد روى خويلد بن عمرو أن رسول الله ﷺ قال " إن مكة حرمها الله و لم يحرمها الناس فلا يحل لإمرئ يؤمن بالله واليوم الآخر أن يسفك بها دماً ولا يعضد بها شجرة" (١٧٨) وقد ذهب جمهور الفقهاء وهم الأئمة مالك والشافعي وأحمد رضي الله عنهم جميعاً إلى القول بحرمة قطع شجر المدينة وحشيشها أو الصيد فيها ، واستدلوا على ذلك بما رواه أنس بن مالك رضي الله عنه عن النبي ﷺ أنه قال " المدينة حرام من كذا إلى كذا لا يقطع شجرها، ولا يحدث فيها حدث، من أحدث فيها حدثاً فعليه لعنة الله والملائكة والناس أجمعين " (١٧٩) وقد أجازت الشريعة الغراء قطع الشجر استثناءً في بعض الأحوال، منها أحوال الجهاد ، كأن يكون الشجر عائقاً لحركة المجاهدين، أو لإزالة الأذى عن الطريق، أو إذا رأى ولي الأمر مصلحة في قطع شجر منطقة معينة لشق طريق أو سكة حديد أو نحو ذلك. (١٨٠)

(١٧٧) انظر : في مخاطر قطع الأشجار ومشاكله: محمد العيثواني : أسباب التصحر بالمغرب ، الأيام الدراسية البيئية، معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة الفترة من ١٥ إلى ١٦ يناير ١٩٨٧ ومحمد البلعيتي: خشب الوقود ومشكلة التصحر بالمغرب، الأيام الدراسية البيئية، معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة من ١٥ إلى ١٦ يناير ١٩٨٧ وانظر د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص ٨٢. (١٧٨) أخرجه الإمام البخاري : كتاب الحج ، باب لا يعضد شجر الحرم ٥١/١ ، ٦٥١/٢ كما أخرجه الإمام مسلم / كتاب الحج/ باب تحريم مكة وصيدها وخلوها وشجرها ولقطعيها إلى لعرف، ٩٨٧.

(١٧٩) أخرجه الإمام البخاري/ كتاب الحج: باب حرم المدينة، ٦٦١/٢.

(١٨٠) انظر في ذلك ، أ. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق، ص ٢٤٨، وما بعدها.

• حرائق الغابات والأشجار :-

بالإضافة إلى مخاطر الرعى الجائر وقطع وإزالة الأشجار فإن العناصر النباتية تتعرض لخطر الحرائق ، والتي تلتهم عدة هكتارات من الغابات والأشجار في العالم في كل عام. والواقع أن أسباب حرائق الأشجار والغابات قد تكون من فعل الطبيعة مثل الصواعق ، على أن أغلب هذه الحرائق إنما يرتد إلى فعل الإنسان ، والذي قد يكون مقصوداً عن طريق إضرام النيران في الغابات من أجل التوسع الزراعي واستغلال الأراضي الزراعية على حساب غطاء الغابات ، أو من أجل إنتاج الفحم ، وقد يكون الحريق نتيجة الإهمال الذي يكون سببه الرعاية أو بعض المصطافين ومرتادي الغابات للنزهة. (١٨١)

ولقد ضمن نظام الحمى الإسلامي للمراعى الطبيعة عدم استهلاك أعشابها أو سائر النباتات البرية فيها ونظام الحمى ما أقيم إلا لهذه الغاية. وقد كان نظام الحمى معروفاً قبل الإسلام في الجاهلية ثم جاء الإسلام وأبقى على هذا النظام ولكن بشروط معينة وفي حدود معينة؛ منها أن الذي يقوم على الحمى هو الإمام أو من ينبيه الإمام ، وأن يكون الحمى لمصلحة المسلمين عامة وليس لمصلحة خاصة ، وألا تكون الأرض المحمية مملوكة لأحد معين من الناس وإنما تكون في الأطراف والأودية الخالية والمسارح والمراعى ، وألا يؤدي الحمى إلى التضييق على المسلمين (١٨٢). وقد كانت هناك أنواع عديدة من الحمى معروفة عند العرب قبل الإسلام مثل :

١- الأحماء النباتية التي يُحرم فيها الرعى طوال العام ، ولا يُسمح بالرعى فيها إلا بعد أن تبلغ النباتات التي توجد فيها طولاً معيناً وتكون قد ازدهرت وأثمرت.

(١٨١) راجع في ذلك ، د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق، ص ٨١.

(١٨٢) انظر في ذلك، د. محمد عبد القادر الفقى: الحمى وأهميتها في المحافظة على التنوع الحيوى مقال منشور في مجلة الوعي الإسلامى العدد رقم ٤١٢ الصادر في ذى الحجة سنة ١٤٢٠ هـ ص ٤٨ وما بعدها.

٢- والأحماء النباتية التي يُسمح فيها بالرعى لفترة محدودة وخلال موسم معين من السنة.

٣- الأحماء النباتية التي يسمح فيها بالرعى طوال العام لأنواع معينة من الحيوانات ، والهدف من ذلك حماية المراعى من التدهور النباتى بسبب سلوك بعض الحيوانات فى غذائها كالماعز.

٤- الأحماء الخاصة بتربية النحل ، وكانت هذه الأحماء تترك حتى ينتهى موسم الإزهار لتتاح الفرصة أمام النحل لالتقاط الرحيق وتكوين العسل لذلك لم يكن يسمح بالرعى أو حش النباتات فيها إلا بعد انقضاء موسم الإزهار.

وقد أخرج الرسول ﷺ هذه الأنواع من الأحمية من معناها الشخصى الضيق إلى المعنى العام لصالح الجماعة والأمة^(١٨٣) ويعتبر نظام الحمى الإسلامى هذا هو أصل نظام المحمية الحيوية Biosphere Reserve الذى ظهر فى العصر الحديث وسوف يجيئ الحديث عن ذلك فى الباب الثالث من هذه الرسالة. (١٨٤)

(١٨٣) انظر فى ذلك د. عبد القادر محمد الحسين : حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧١.

(١٨٤) انظر فى ذلك ، د. عبد القادر محمد الحسين : حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧١. فنظام المحمية الحيوية ظهر فى المرة الأولى ضمن برنامج " الإنسان والمحيط الحيوى" الذى طرُح فى المؤتمر الذى دعت إليه منظمة اليونسكو فى سبتمبر عام ١٩٦٨ حيث حاول العلماء والباحثون فيه أن يضعوا قاعدة علمية متطورة للاستغلال الأمثل للموارد الحيوية وتنميتها وصيانتها مما تتعرض له من التدهور والاستنزاف ، وكان من أهم التوصيات التى أقرها هذا المؤتمر "ضرورة صيانة النظم البيئية للسلاسل النباتية والحيوانية بيرة النشأة لضمان استمرار وجودها كرصيد طبيعى استراتيجى للجينات الوراثية لهذه السلاسل" ولتحقيق ذلك أوصى المؤتمر بضرورة وضع معايير وأسس تضمن هذه الصيانة، وقد ظهر نتيجة لذلك أول تسمية للمحمية الطبيعية أو الحيوية عام ١٩٧٠ . ثم أثرت الفكرة مرة أخرى فى مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية الذى عقد فى أستوكهولم عام ١٩٧٢ حيث أقر المؤتمر توصية بضرورة إنشاء شبكة عالمية من المحميات الحيوية بما يضمن صيانة نماذج منتجة من النظم البيئية الحيوية العالمية" راجع فيما تقدم د. محمد عبد القادر الفقى الحمى وأهميتها فى المحافظة على -

المطلب الثالث

مخاطر التصحر وإنجراف وتجريف التربة

سبق أن تحدثنا عن مخاطر تلوث التربة وأثرها على البيئة، على أنه ليس التلوث هو الخطر أو المشكلة البيئية الوحيدة التي من شأنها أن تهدد التربة كعنصر من عناصر الوسط البيئي، إذ يوجد إلى جواره مخاطر التعرية والتصحر وإنجراف وتجريف التربة، تلك المخاطر من شأنها أن تقلل من مساحة الأراضي الزراعية مما يُنذر بخطر شديد على البيئة، فعلى الرغم من تزايد عدد السكان وتعاظم معدلات الحاجة والاستهلاك من المواد الغذائية في أنحاء المعمورة - مما كان يستدعي تزايداً وتعاظماً في مساحة الأراضي المنزرعة لتغطية تلك الاحتياجات الغذائية - فإن الملاحظ هو تعرض تلك الأراضي للتناقص السريع. حيث بدأ يقل نصيب الفرد منها على نحو يُنذر بخطر حدوث مجاعة في مستقبل ليس ببعيد^(١٨٥) وسوف نتناول كل خطر من هذه المخاطر بشيء من الإيجاز غير المخل:-

أولاً: خطر التعرية L'érosion أو الانجراف :

وهو عبارة عن عملية طبيعية تتسبب في تآكل التربة حيث تتكشط الطبقة السطحية اللازمة لنمو النبات وتنتقل بعناصرها إلى أماكن أخرى بفعل العوامل المناخية، كتيارات الرياح الشديدة والسيول والفيضانات^(١٨٦). فالتربة في النظم

- التنوع الحيوي، المرجع السابق، ص ٤٨ و د. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة، المرجع السابق، ص ٢٦٨ وانظر بشأن المحميات الطبيعية في دولة الكويت ودول الخليج العربي ودور القانون في المحافظة عليها: د. بديعة عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، بدون ذكر دار نشر، دولة الكويت، ٢٠٠٥، ص ٢٦١ وما بعدها.

^(١٨٥) انظر أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٢٦.

^(١٨٦) انظر في ذلك: أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٢٦ و د. أحمد بن مسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية، المرجع السابق، ص ٨٣.

البيئية تكون محمية بالغطاء النباتي الذي يلعب دور قطعة من الإسفنج تمسك ماء المطر، ثم تمنحه الزمن اللازم ليتغلغل ناحية المستودعات الجوفية ليتسرب منها تدريجياً نحو السواقي والأنهار، فإذا ما أزيل هذا الغطاء النباتي من على منحدر ما نتيجة مطر غزير فإن الماء الجارى بدلاً من أن يحفظ ويترشح في التربة، فإنه يجرف التربة معه مشكلاً ماءً طينياً موصلاً قد يؤدي بدوره إلى أنواع جديدة من الأضرار^(١٨٧) وقد ترجع مشكلة تعرية التربة إلى بعض الأنشطة البشرية الضارة مثل الرعي الجائر الذي سبق الحديث عنه في المطلب السابق ، أو حرث التربة في أوقات غير مناسبة وتركها جرداء عرضة لعوامل التعرية . والواقع أن مشكلة تعرية التربة في البلاد النامية تبدو مشكلة ليست باليسيرة، حتى إنها تعد في نظر هذا البعض من أهم أشكال تدهور التربة، وتصنف في البلدان النامية في قائمة الأخطار البيئية التي تعادل التلوث الصناعي في البلدان المتقدمة. (١٨٨)

ثانياً: خطر تجريف التربة :

وهو عملية إرادية يقوم بها الإنسان يتم فيها إزالة الطبقة السطحية للتربة وتحويلها إلى أغراض أخرى كصناعة الطوب والفخار وغيرها. ويؤدي التجريف الجائر إلى تصحر الأرض وعدم قدرتها على الإنبات، وإذا وصل التجريف إلى الطبقة التحتية للتربة فإنه يحول المساحة التي تم تجريفها إلى مستنقعات وبرك، ومن ثم تتجمع فيها المياه من الأراضي المجاورة مما يؤثر على خصوبتها هي الأخرى فيتدهور محصولها (١٨٩). ونظراً للخطورة التي يشكلها تجريف الأراضي

(١٨٧) نقلاً عن د. سعيد محمد الحفار بيئية من أجل البقاء الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع قطر الدوحة، ١٩٩٠، ص ٤٠٦.

(١٨٨) انظر :

- BEN Haddou Zerhouni, Developpement et environnement Essai d'analyse pour une strategie de developpement environnemental (cas du maroc). thèse d'Etat de Science Economique université des Sciences Socials de Grenoble 1982, p. 122.

د. أحمد بنمسعود المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية، المرجع السابق ، ص ٨٠.

(١٨٩) د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٢٧.

الزراعية فإن غالبية التشريعات تقوم بتجريم هذا الفعل ، فنجد أن قانون الزراعة المصرى رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ قد جرم فى المادة ٧١ مكرر منه والمضافة بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٣ كل فعل بدون ترخيص من وزارة الزراعة من شأنه تجريف الأراضى الزراعية أو نقل الأتربة منها لصناعة الطوب أو غير ذلك من الأغراض^(١٩٠) وقد يكون التجريف جائزاً إذا كان الغرض منه إصلاح التربة ونزع طبقة رقيقة منها لإزالة الأملاح التى بها ، أو لاستعمالها لأغراض إعداد السماد العضوى.^(١٩١)

ثالثاً: خطر التصحر La desertification :

والتصحر يُقصد به تدهور القدرة الإنتاجية للأرض ، بحيث تصبح غير صالحة للزراعة. وهو مشكلة عالمية تلقى بظلالها على سكان العالم كافة فى صورة نقص فى الغذاء وتغير فى المناخ العالمى.^(١٩٢) حيث تدل الإحصاءات على أن العالم يفقد سنوياً ما يزيد عن ستة ملايين هكتار من الأراضى الصالحة للزراعة ، وتصل المساحات المتصحرة فى العالم إلى ما يقرب من خمسين مليون كيلو متر مربع ، ويصل عدد الأفراد الذين يتضررون من الجفاف والتصحر إلى ما يقرب من ١٥٠ مليون.^(١٩٣)

وترتد مشكلة التصحر إلى عدة أسباب ؛ منها : الجفاف ، وسوء إدارة الأراضى الزراعية، واستنزافها عن طريق الرعى الجائر ودخول وسائل النقل

^(١٩٠) انظر بشأن جريمة تجريف الأراضى الزراعية فى القانون المصرى د. أشرف توفيق شمس الدين الحماية الجنائية للبيئة الطبعة الأولى دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٦ وما بعدها و أ.د. سلوى توفيق بكير الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠١ ص ١٣٤ وما بعدها.

^(١٩١) أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٢٧.

^(١٩٢) انظر د. محمد سعيد صابر بنى: البيئة إطلالها ومعناها، سلسلة قضايا بيئية منشورات جمعية حماية البيئة الكويتية، الكويت، أغسطس ، ١٩٨٥، ص ٢٣١.

^(١٩٣) انظر

- J.A.Mabbutt The impact desertification asrevealed by mapping , in environmental careservation mag, spring, 1989 , p. 45 .

الميكانيكية إلى الأراضي الزراعية، علاوة على زحف الصحارى على الأراضي القابلة للزراعة، وازدياد ملوحة التربة وتناقص خصوبتها بسبب الإسراف في الري بطريق الغمر في بعض المناطق مع سوء نظم الصرف. ويرجع التصحر كذلك إلى تبوير الأراضي الزراعية ، وقطع الغابات وإحلال المباني محلها. (١٩٤)

والتصحر على النحو السابق إيضاحه إنما يُشكل خطراً كبيراً على عنصر هام من عناصر الوسط البيئي وهو التربة والرقعة الزراعية ، لذلك يجب تلمس الوسائل التي يمكن عن طريقها الوقاية منه ، ويكون ذلك عن طريق القضاء على أسباب حدوثه ، فيجب العمل على تحسين تقنيات الزراعة لكي تساهم هذه التقنية في زيادة رقعة الزراعة بصورة ميسورة ومنتجة، وضبط الرعي بتحديد أماكن وأزمنة له حتى لا يكون عشوائياً وجائراً؛ ووقف زحف الرمال، والاستعمال المثمر للمياه بالإستغلال الأمثل والمنظم لها والذي يزيد من مساحات الأراضي ، والمحافظة على الغابات بمنع قطع الأشجار وحرانق الغابات على النحو الذي سبق بيانه. (١٩٥) ويكون علاج التصحر كذلك عن طريق تشجير الكثبان الرملية بالنباتات الملانمة ، ومحاولة تثبيتها بإقامة الحواجز لمنع وصول الرمال إلى الأراضي الزراعية ، وإعادة النظر في أساليب الري التقليدية ، واختيار تكنولوجيا حديثة في ري الأراضي كالتنقيط أو الرش مع تحسين شبكات الصرف. (١٩٦)

(١٩٤) راجع في أسباب التصحر كلاً من أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق ، ص ١٢٧. وما بعدها ود. خالد عبد العزيز الأرض الزراعية كيف نحميها والإنتاج الغذائي كيف نحميه ؟ مجلة التنمية والبيئة العدد رقم ١٩٨٧ ص ٥١ وما بعدها ود. زين الدين عبد المقصود غنيمي مشكلة التصحر في العالم الإسلامي الكويت ، بدون دار نشر ، ١٩٨٠، ص ١٨ وما بعدها ود. أحمد عبد الرحيم السايح و د. أحمد عبده عوض : قسضايا البيئة من منظور إسلامي ، المرجع السابق، ص ١٦٨ ود. عبد الكريم بدران أضواء على البيئة مكتبة التربية العربية لدول الخليج، الرياض ١٤١٣هـ، ص ٤١.

(١٩٥) انظر سعد هاشم محمد العلياني: نحو منظور إسلامي للتربية البيئية ، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القرى ١٤١٧هـ، ص ٧٨.

(١٩٦) انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٢٨.

المطلب الرابع

مخاطر إختلال التوازن البيئي

ذكرنا سابقاً أن الله سبحانه وتعالى خلق البيئة متوازنة متكاملة ، بل إنه سبحانه وتعالى خلق الكون كله على التوازن ، وهو ما أيده العلم الحديث . وعليه وجب على الإنسان أن يراعى هذا التوازن ويسير في فلكه قال تعالى ﴿ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ﴾^(١١٧) ولكن الإنسان أتى له أن يلتزم بأوامر الله ونواهيه؟ فقد جار على الطبيعة وأخل بتوازنها مما أدى إلى ظهور العديد من المخاطر و المشاكل البيئية. ومن بين هذه المخاطر التغيرات الجوهرية في المناخ العام للأرض ، وارتفاع درجة حرارة الأرض ، وارتفاع سطح مياه البحر ، وتآكل طبقة الأوزون ، وظاهرة الأمطار الحمضية وسوف نلقى الضوء سريعاً على كل خطر من هذه المخاطر.

أولاً: التغيرات الجوهرية في المناخ العام :

أدت إقامة السدود وإنشاء الخزانات على مجارى الأنهار والأودية إلى إحداث تغيرات جوهرية في المناخ العام للبيئات التى توجد بها تلك السدود والخزانات. وقد تمثلت هذه التغيرات فى ارتفاع معدلات البخر والرطوبة النسبية ، علاوة على التأثيرات الضارة بالقشرة الأرضية السطحية فى هذه المناطق. مما أدى إلى حدوث فوالق وزلازل - حسبما تشير إليه بعض النظريات الجيولوجية الحديثة - من ذلك ما حدث فى منطقة بحيرة السد العالى وما جاورها من بعض مناطق محافظة أسوان بمصر فى أوائل الثمانينات من هذا القرن. كذلك أدت تلك التغيرات مجتمعه أو منفردة إلى تدمير بيئات مناسبة لمجتمعات حيوانية خاصة، لتحل محلها حيوانات أخرى تتناسب وتتلاءم معيشتها مع تلك الظروف البيئية الجديدة.^(١١٨)

^(١١٧) سورة الأعراف الآية رقم ٥٦.

^(١١٨) انظر ، د. يوسف القرضاوى: رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق، ص ٢١٥.

ثانياً: ارتفاع درجة حرارة الأرض :

نتج عن الاستهلاك الضخم لملايين الأطنان من الوقود يومياً في المجتمعات الصناعية، وكذلك الانفجارات الناتجة عن الحروب إلى تصاعد ملايين الأطنان من غازات ثاني أكسيد الكربون والميثان وغيرها من الملوثات ، مما أدى بمرور الوقت إلى ارتفاع درجة حرارة الأرض عن المعدلات الطبيعية لها (١٩٩) . ومن المتوقع أن تزداد درجة حرارة الأرض مع مرور السنوات ، مما سيترك تأثيره السيئ على الإنسان والحيوانات والزواحف. وقد بدأت تظهر هذه البوارى منذ الآن فتارة تهطل الأمطار فى غير مواعيدها، وأحياناً تهب الرياح الساخنة فى فصل الخريف والشتاء، إلى غير ذلك من الآثار الأخرى الضارة المترتبة على ارتفاع معدلات حرارة الأرض عن المعدلات الطبيعية. (٢٠٠)

وقد جاء فى تقرير صادر عن اللجنة الدولية للأمم المتحدة المكلفة بمتابعة التغيرات المناخية بأنه من المتوقع أن تزداد حرارة الأرض مستقبلاً عما هو عليه الآن ، مما ينذر بفتاح وخيمة منها الفيضانات والجفاف ، وما يستتبعه ذلك من انتشار الأمراض والمجاعات ، علاوة على ارتفاع منسوب البحر كما سيجبى. (٢٠١)

ثالثاً: ارتفاع مستوى سطح مياه البحر :

تعتبر ظاهرة ارتفاع حرارة الأرض أحد الأسباب الرئيسية لارتفاع مستوى سطح مياه البحر. إذ يؤدى ارتفاع حرارة الأرض إلى ذوبان المزيد من الكتل الجليدية الموجودة فى القطبين الشمالى والجنوبى وهذا يعقبه ارتفاع ملموس فى منسوب سطح البحر مما يهدد باغراق الكثير من الجزر الموجودة فى المحيط

(١٩٩) انظر بشأن ظاهرة ارتفاع درجة حرارة الأرض د.محسن أفكرين: القانون الدولى للبيئة ،

المرجع السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها، ود. عبد الحكيم عبد اللطيف الصعدي البيئة فى الفكر

الإسلامى والواقع الإيمانى، الدار المصرية اللبنانية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٥٨ وما بعدها.

(٢٠٠) د. محمد عبد القادر الفقى: البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث ، رؤية إسلامية،

مكتبة ابن سينا، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص ١٧٦.

(٢٠١) انظر د. محسن أفكرين: القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق ، ص ١١١ وما بعدها.

الهادى والبحر الكاريبي والمدن المقامة عند مصبات الأنهار. (٢٠٢)

رابعاً: الأمطار الحمضية Les pluies acides :

تلاحظ هطول هذه الأمطار فوق أراضي كثير من البلدان الصناعية والدول المجاورة لها. وترجع ظاهرة الأمطار الحمضية إلى وجود غازات أكاسيد النيتروجين والكبريت الناتجة عن حرق الوقود في الجو، وهذه الأمطار الحمضية لها خطورتها على التربة إذ تؤدي إلى زيادة حموضة الترسبات فيها مما يضر في الوقت نفسه بالنباتات والحيوانات. ويعتبر المطر الحمضي ناتجاً مباشراً لقيام المحيط الجوى بتنظيف نفسه، إذ تقوم القطيرات الصغيرة من الماء - والتي تكون الغيوم - بامتصاص الجسيمات المعلقة وأثار الغاز المذابة باستمرار ، ومع تكثف هذه الرواسب في مياه الغيوم فإنها تغسل الملوثات وتزيلها من المحيط الجوى، ولكن لا يمكن إزالة جميع بقايا الغازات بالترسيب حيث نجد أن غاز ثاني أكسيد الكبريت وأكاسيد النيتروجين المنبعثة من الجو تتحول كيميائياً إلى مركبات تتدمج بسهولة مع قطرات الغيوم كأحماض الكبريتيك والنيتريك ومما يزيد من سرعة هذه التفاعلات جزيئات الأوزون (٢٠٣). على أنه إذا كان للمطر الحمضي فائته في تنقية الغلاف الجوى ، فإن له مخاطره في الترسبات التي تتخلف عنه.

خامساً: تآكل طبقة الأوزون :

لقد خلق الله سبحانه وتعالى طبقة الأوزون بقدر محكم دون تفاوت كي يدوم فعلها مادامت السماوات والأرض ، وهذه الطبقة هي بمثابة السقف المحفوظ الذي أشارت إليه الآية الكريمة التالية ﴿ وَجَعَلْنَا السَّمَاءَ سَقْفًا مَحْفُوظًا وَهُمْ عَنْ آيَاتِهَا مُعْرِضُونَ ﴾ (٢٠٤) ولو أن هذا الدرع الواقى ضعف لأى سبب من

(٢٠٢) انظر د. محسن فكيرين : القانون الدولي للبيئة، المرجع السابق، ص ١١٢ وما بعدها.

(٢٠٣) انظر في ذلك د. يوسف القرضاوى : رعاية البيئة في شريعة الإسلام، المرجع السابق ، ص ٢١٨.

- I.H. Van Lier, Acid Rain and international law, Toronto, Canada, sijn theoff & no ardhoof, 1988, p. 97 .

(٢٠٤) سورة الأنبياء، الآية رقم ٣٢.

الأسباب فإن عواقب ذلك سوف تكون سيئة على الأحياء التى تدب على الأرض، أو تسبح فى مياه المحيطات والبحار والبحيرات والأنهار ، أو تطير فى الجو أو على النباتات والأشجار. (٢٠٥)

وتبدو فائدة طبقة الأوزون فى امتصاص الأشعة الأكثر خطورة على كوكب الأرض ، وهى الأشعة فوق البنفسجية ومنع وصولها إلى الأرض إلا بمعدلاتها الطبيعية ، علاوة على تلطيف الجو. وبدونها يبقى كل شكل للحياة فوق سطح الأرض أمراً مستحيلاً . ويعمل غاز الأوزون الموجود فى طبقات الجو السفلى على قتل الميكروبات والجراثيم من على سطح الأرض . ويقل سمك طبقة الأوزون فوق المناطق القطبية مما يهدد بتآكلها فى هذه المنطقة بفعل غازات الكلور- فليور المستخدمة فى التبريد والمبيدات الحشرية وبعض الكيماويات الأخرى المستخدمة فى صناعة آلات التبريد والتكييف. (٢٠٦)

(٢٠٥) انظر د. أحمد عبد الرحيم السايح ود. أحمد عبده عوض: قضايا البيئة من منظور إسلامي، المرجع السابق ، ص ١٧٤.

(٢٠٦) انظر فى أهمية طبقة الأوزون والمخاطر التى تحيط بها وأسباب هذه المخاطر المراجع الأتية: أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، الطبعة الأولى، دار ليلى للطباعة والنشر، مراكش، ١٩٩٨، ص ٧٧ و د. محمد عبد القادر الفقى: البيئة ومشاكلها وقضاياها ، المرجع السابق، ص ١٦٧ و د. عبد الحكيم عبد اللطيف الصعیدی: البيئة فى الفكر الإنسان والواقع الإيماني ، المرجع السابق ، ص ٦٠.

الفصل الثانى

ماهية قانون حماية البيئة

تمهيد:

نظراً لأهمية موضوع البيئة ، وخطورة المشاكل التى تُحيط بها - على الوجه الذى سبق بيانه فى الفصل الأول من هذا الباب - فإنها كانت محط أنظار المهتمين بدراسة كافة أنواع العلوم ، سواء كانت هذه العلوم تندرج تحت مسمى العلوم الطبيعية كالأحياء والنبات والكيمياء والطب والفيزياء وغيرها، أو كانت علوماً اجتماعية كعلوم السكان والاقتصاد والاجتماع والقانون.

وقد بات اهتمام علم القانون بدراسة البيئة ومشاكلها والمخاطر التى تُحيط بها أمراً هاماً - قد يفوق إهتمام غيره من العلوم بدراستها - باعتبار أنه يهتم ببيان القواعد التى تضبط سلوك الإنسان فى تعامله مع البيئة ومواردها ، فيحدد الأعمال المحظورة التى من شأنها الإضرار بالبيئة ومواردها. كما يبين السلوك الذى ينبغى التزامه لتنمية موارد البيئة والحفاظ عليها ، وذلك بقواعد ملزمة تتضمن جزاءات رادعة على مخالفتها. (٢٠٧)

فإذا كانت العلوم الأخرى - خلاف علم القانون - ينتهى الباحثون فيها من خلال دراستهم للبيئة ومشاكلها والمخاطر التى تحيط بها إلى جملة توصيات ونصائح للمحافظة على البيئة، فإن القواعد القانونية التى يهتم علم القانون بدراستها لا تقف عند حد بيان المشاكل والمخاطر التى تُهدد البيئة وإنما تتعدى ذلك إلى بيان السلوكيات الواجب اتباعها فى مواجهة هذه المخاطر ، والجزاءات المترتبة على مخالفة هذه السلوكيات. والنفوس البشرية جبلت على ألا تتقبل سلوكاً معيناً إلا إذا وجد الجزاء على مخالفته ، لذلك كان تناول علم القانون للبيئة ومشاكلها

(٢٠٧) ذات المعنى أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧، ٨، ص ٦٣.

والمخاطر التي تحيط بها يبدو أكثر أهمية من تناول غيره من العلوم لها. وإذا كان ما تقدم صحيحاً فإن علم القانون لا يمكن له أن يعمل بمعزل عن هذه العلوم، فكما ذكر بعض الفقه * فإن القانون يتولى ترجمة أفكار سبق قبولها ، أو خيارات تم تفضيلها من قبل ؛ فيقوم بصياغتها صياغة تشريعية لكفالة احترامها بما يقر من أساليب وما يضع من جزاءات. فالأصل ألا يحرم القانون سلوكاً معيناً لحماية البيئة مثلاً، إلا بعد التأكد علمياً من ضرر هذا السلوك وتلويثه للبيئة وعلى ذلك فإن دور القانون في حماية البيئة إنما يُبنى على تجارب وخبرات سابقة قامت بها علوم أخرى وانتهت إلى أن سلوكيات وأفعالاً معينة إنما تشكل خطورة على البيئة * . (٢٠٨)

أما وقد غدت دراسة البيئة والمشاكل والمخاطر التي تحيط بها أمراً هاماً في نطاق علم القانون، لذلك يجب أن يبين هذا العلم القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة. وعليه فإن الأمر يقتضي منا بيان كيف نشأ قانون حماية البيئة ، والمقصود به ومصادر هذا القانون، وخصائصه، وطبيعته. وعليه فإننا سوف نقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث نتناول في الأول : نشأة وتعريف قانون حماية البيئة ، وفي الثاني: مصادر قانون حماية البيئة ، وفي الثالث: خصائص قانون حماية البيئة ثم نتناول في المبحث الرابع والأخير طبيعة قانون حماية البيئة.

(٢٠٨) أ.د. ماجد راجب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء التشريعة، المرجع السابق، هامش (١)، ص ١٧.

المبحث الأول

نشأة وتعريف قانون حماية البيئة

يعتبر قانون حماية البيئة من القوانين الحديثة التي ظهرت في أواخر القرن الماضي بفعل عوامل عديدة ، وهذه النشأة الحديثة تقتضى منا تعريف هذا القانون ، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول في الأول منها نشأة وتطور قانون حماية البيئة ، ثم نتناول في الآخر تعريف قانون حماية البيئة.

المطلب الأول

نشأة وتطور قانون حماية البيئة

كانت فكرة البيئة معروفة في بعض الشرائع القديمة كالقانون الروماني من خلال معرفة عناصرها- ولكنه لم يعرف اصطلاحها - ويبدو ذلك واضحاً من خلال فكرة القانون الطبيعي Jus Natural ومدونة جستيان. (٢٠٩)

وقد عرفت الشريعة الإسلامية فكرة البيئة وحمايتها وذلك من خلال المبادئ العامة التي جاءت بها هذه الشريعة السمحاء ، ومنها مبدأ عدم جواز الإفساد بوجه عام قال تعالى ﴿ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ ﴾ (٢١٠) وقال أيضاً ﴿ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴾ (٢١١) فمبدأ عدم جواز الإفساد يتفرع عنه مبدأ عدم جواز إفساد البيئة - سواء عن طريق تلويثها أو تدهورها واستنزاف مواردها أو الإخلال بالتوازن الذي يقوم عليه الكون - هو أصل عام ينتظم جميع التشريعات والتنظم المهمة بحماية البيئة، سواء كانت قوانين وضعية أو نظاماً وتشريعات إلهية كما هو

(٢٠٩) انظر د. فوزى أو صديق : حماية البيئة في التشريع القطري ، المرجع السابق، ص ٢٢

و.أ.د. أحمد محمد حشيش: المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القوانين ، المرجع

السابق، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢١٠) سورة البقرة الآية رقم ٢٠٥.

(٢١١) سورة المائدة الآية رقم ٦٤.

الحال في الشريعة الإسلامية. (٢١٢)

فالشريعة الإسلامية من الوجهة الموضوعية - كما ذكر البعض - " ليست فقط مجرد دين وقانون، أو كما يجرى على الألسن مجرد دين ودنيا ، وإنما هي دين وحضارة وقانون" (٢١٣) ولهذا فإننا عندما نتحدث عن مبادئ الشريعة الإسلامية - ونحن بصدد الحديث عن مدى وجود حماية قانونية للبيئة في الشريعة الإسلامية - فإننا نقصد بها مبادئ الحضارة الإسلامية.

وفي العصر الحديث كانت الدول الأوروبية سباقة في سن بعض التشريعات التي تحد من الآثار الضارة لبعض مصادر التلوث ، مثال ذلك القانون الخاص بمنع تلوث الجو في بريطانيا الصادر عام ١٢٧٣ م ، والمرسوم الملكي بمنع استخدام الفحم في الأفران الصادر عام ١٣٠٧ . وفي مرحلة ثالثة أصدرت الدول تشريعات وطنية للحد من الآثار الضارة بالبيئة من جراء سوء استخدام الموارد الطبيعية. (٢١٤)

وقد اعتبرت بداية الستينيات من القرن السابق نقطة للانطلاق في ظهور مجموعات من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية بشأن مواضيع البيئة، بهدف إيجاد حلول للمشاكل البيئية من خلال القوانين المحلية والاتفاقيات الدولية التي تبين

(٢١٢) انظر في تفصيل ذلك كلاً من أ.د. ماجد راجب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها، وأ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والاتفاقية، مطبوعات جامعة الملك سعود، ص ١٢ وما بعدها وكذلك أ.د. أحمد محمد حشيش : المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر ، المرجع السابق، ص ٢٤، ود. أشرف عبد الرازق ويح الحماية الشرعية للبيئة المائية، مجلة روح القوانين كلية الحقوق جامعة طنطا العدد رقم ١٧ ، ١٩٩٩، ص ١٧٣، وانظر كذلك د. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، دور المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي ، الكويت، ٢٠٠٥، ص ٦٩.

(٢١٣) نقلاً عن أ.د. أحمد محمد حشيش المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٢١٤) انظر د. فوزي أو صديق : حماية البيئة في التشريع القطري، المرجع السابق، ص ٢٢ ود. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي ، المرجع السابق، ص ٦٩.

كيفية حماية البيئة والنهوض بها ، إلى جانب استخدام أساليب الإدارة البيئية والتوزيع العادل وغير الضار بمصادر الثروات الطبيعية. وهذا الاتجاه في القوانين الوطنية أو الاتفاقيات الدولية عُرِف فيما بعد بالقوانين البيئية الدولية أو الوطنية بالنظر لعلاقتها بموضوع البيئة ، وقد كان الهدف الأساس من سنّها هو تحسين الوضع البيئي من خلال هذه القوانين والاتفاقيات الدولية. (٢١٥)

عقب ذلك بدأ الأمر يأخذ خطوة جادة بعقد مؤتمر أستوكهولم لحماية البيئة في الفترة من ٥ إلى ١٦ يونيو ١٩٧٢. والذي انتهى إلى إصدار إعلان أستوكهولم بتاريخ ١٦/٦/١٩٧٢ وقد تضمن هذا الإعلان مبادئ وتوصيات عامة لاستخدامها كمبادئ توجيهية للعمل بها في المستقبل من قبل الدول. بعد ذلك انعقدت دورة الجمعية العامة لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مايو ١٩٨٢ والتي تمخضت عن إصدار إعلان نيروبي ، الذي حدد أهم المشاكل البيئية وكيفية معالجتها وفقاً لخطط عمل إعلان مؤتمر أستوكهولم . ثم توالى بعد ذلك الاتفاقات والمؤتمرات الخاصة بحماية البيئة، كذلك صدرت العديد من القوانين والتشريعات الوطنية الخاصة بالبيئة في كل دولة. (٢١٦)

وقد أصدرت الدول العربية منذ الستينيات من القرن الماضي أو قبل ذلك العديد من التشريعات ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بالمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية. مثال ذلك قوانين المحافظة على الثروات المعدنية والبتروولية وحماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت (٢١٧) ففي دولة الكويت صدرت العديد من

(٢١٥) انظر د. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، المرجع السابق، ص ٧٠.

(٢١٦) راجع فيما تقدم أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق، ص ١٠ - ود. فوزى أو صديق: حماية البيئة في التشريع القطري، المرجع السابق، ص ٢٤ وما بعدها - ود. محسن أفكيرين: القانون الدولي للبيئة ، المرجع السابق، ص ٦، ص ٧ و د. أنيسة أكحل العمون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ١٣ وما بعدها.

(٢١٧) راجع بشأن هذه التشريعات د. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي (دراسة موجزة للتشريعات البيئية في الدول العربية)، المرجع السابق، ص ٣١٥.

التشريعات البيئية ومنها التشريعات الأتية : قانون منع تلوث المياه الصالحة بالزيت الصادر عام ١٩٦٤ ، والمرسوم بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ فى شأن حماية الثروة السمكية ، والقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن بلدية الكويت والقوانين المعدلة له الصادرة عام ١٩٧٨ ، والقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها.

المطلب الثانى

تعريف قانون حماية البيئة

يُعرف البعض القانون البيئى أو قانون حماية البيئة بأنه " مجموعة القواعد القانونية واللوائح والقرارات الصادرة من الجهات المعنية فى الدولة ، التى تنظم كيفية المحافظة على الثروات الطبيعية، وحماية البيئة البشرية، والعمل على منع التلوث أو الحد منه والسيطرة عليه أيا كان مصدره. (٢١٨)

ويُعرف اصطلاح القانون البيئى باللغة الإنجليزية باسم Environmental low ويقصد به القانون الذى يعنى أو يختص بالبيئة بهدف المحافظة عليها وحمايتها. ووفقاً للمفهوم الحديث أو المعاصر فإن القانون البيئى لا يعنى فقط بالبيئة الطبيعية، مثل الخصائص الطبيعية للأرض أو الهواء أو المياه، وإنما يشمل كذلك البيئة البشرية ، مثل الأوضاع الصحية أو الاجتماعية وغيرها من الأوضاع التى يصنعها الإنسان وتؤثر فى بقائه على الأرض. (٢١٩)

(٢١٨) د. يحيى أحمد البنا: دور القضاء الكويتى فى تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها ، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية ، الذى نظمه كل من معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية والمركز العربى الإقليمى للقانون البيئى ، بدولة الكويت فى الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٢٠.

(٢١٩) ورد هذا التعريف فى القاموس القانونى Black's Law Dictionary ومشار إليه لدى د. بدرية عبدالله الموض: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى البيئى، المرجع السابق، ص ٦٢.

وعلى ذلك فإن القانون البيئي يركز على الإنسان ومدى تأثيره على المحيط الخارجي الطبيعي والصناعي ويمكن لنا تعريف القانون البيئي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تتضمن الأحكام الموضوعية والإجرائية والشكالية التي تنظم كيفية المحافظة على البيئة بعناصرها الطبيعية والصناعية والبشرية، وذلك عن طريق بيان السلوكيات التي يجب اتباعها للمحافظة على البيئة، ووضع الجزاءات للمخالفين لهذه السلوكيات، أيا كان الأشخاص المخاطبون بأحكام هذه القواعد". وهذا التعريف يعنى أن أى قاعدة - موضوعية كانت أو إجرائية - تتعلق بالمحافظة على البيئة بعناصرها المختلفة سواء وردت فى قانون موحد خاص بالبيئة أو فى أى قانون آخر فإنها تعتبر من قواعد قانون حماية البيئة . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن البيئة محل الحماية القانونية - وفقاً لهذا التعريف لقانون حماية البيئة - علاوة على أنها تشمل العناصر الطبيعية من خصائص طبيعية للأرض أو الهواء أو الماء أو الكائنات الحية من حيوان أو نبات فإنه تشمل كذلك العناصر الصناعية التى أوجدها الإنسان وتؤثر على بقائه على الأرض وتوازن بيئته.

كذلك فإن هذا التعريف لقانون حماية البيئة يتضمن بداخله قواعد حماية البيئة الواردة فى القوانين الوطنية، أو فى التشريعات الدولية ، كما أن هذا التعريف يجعل أية قاعدة قانونية متعلقة بالمحافظة على البيئة بعناصرها المختلفة - سواء كانت تبين السلوكيات التى يجب اتباعها أو الجزاءات المترتبة على مخالفة هذه السلوكيات - قاعدة من قواعد قانون حماية البيئة ، ولا يختلف الأمر فى أن تكون قاعدة موضوعية وردت فى القوانين الموضوعية كالقانون المدنى وغيره ، أو كانت قاعدة إجرائية وردت فى قانون إجرائى كقانون الإجراءات الجنائية أو قانون المرافعات أو قانون الإجراءات أمام القضاء الإدارى- إن صح التعبير- أو غيرهم من القوانين الإجرائية. زيادة على ذلك فإن هذا التعريف لقانون حماية البيئة يشمل جميع المخاطبين بأحكام هذا القانون سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو أشخاصاً اعتباريين ، أى سواء كانوا أفراداً أو جماعات أو دولا أو منظمات دولية.

المبحث الثاني

مصادر قانون حماية البيئة

فى ضوء التعريف السابق الذى أورده لقانون حماية البيئة ، ونظراً لأن الرغبة فى حماية البيئة والمحافظة عليها هى فى كثير من الأحيان هدف مشترك بين عدة دول ، لذلك فإن مصادر هذا القانون التى يستقى منها قواعده متعددة. فهى إما مصادر دولية ؛ مثل نصوص المعاهدات والاتفاقات الدولية، وكذلك قرارات المؤتمرات والمنظمات الدولية والمبادئ القانونية العامة والعرف والقضاء الدوليين ، أو مصادر داخلية - شأنه شأن غيره من القوانين - مثل التشريع والعرف والفقه. وسوف نلقى الضوء فى عجالة على كل نوع من هذه المصادر وذلك فى مطلبين متتاليين .

المطلب الأول

المصادر الدولية

تحتل المصادر الدولية لقانون حماية البيئة مكانة كبيرة بين مصادر قواعده القانونية ، ولعل مرجع ذلك أن النشأة الحديثة لهذا القانون قد بدأت بتحركات دولية من قبل أشخاص القانون الدولى ، سواء كانوا دولاً ، أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية. وفى ضوء ذلك فإن مصادره الدولية هى ذات مصادر أى قاعدة قانونية دولية. وهى على هذا النحو إما أن تكون اتفاقات دولية ، أو قرارات لمؤتمرات أو منظمات دولية ، أو مبادئ قانونية عامة ، أو عرفاً وقضاء دوليين.

وتعتبر المصادر الدولية ذات أهمية قصوى للتشريعات البيئة ، وذلك راجع للعديد من الأسباب ، منها : الطبيعة العابرة للحدود لكثير من مشكلات البيئة - مثل التلوث الناتج عن الأمطار الحمضية والمخاطر الإشعاعية والنووية - مما يحتاج إلى التعاون والجهود الجماعية لحل تلك المشكلات ، وكذلك وجود المنظمات الدولية ذات الإمكانيات الفنية والمالية ، علاوة على إبرام العديد من الاتفاقيات

الدولية.^(٢٢٠) وسوف نلقي الضوء على كل مصدر من هذه المصادر .

أولاً : الاتفاقيات الدولية :

تأتي الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية على قمة المصادر الدولية التي تستقي منها قواعد قانون حماية البيئة. ولعل السبب في ذلك يرجع إلى عدة عوامل منها : أن حماية البيئة هدف مشترك بين جميع الدول أعضاء المجتمع الدولي وهذا راجع إلى تشابه المشكلات البيئة في الكثير منها مما يحتاج إلى تضامير الجهود الجماعية لحل تلك المشكلات.^(٢٢١)

وقد أبرمت العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بشئون البيئة ، وهذه الاتفاقيات على ثلاثة أنواع ، فهي إما : اتفاقيات دولية عامة مثل اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢ حول تلوث أعالي البحار والناثج عن النفايات ، واتفاقية تلوث البحر من السفن التجارية الدولية لعام ١٩٧٣ وكذلك اتفاق واشنطن عام ١٩٧٣ حول منع الاتجار في الأجناس الحيوانية المهددة بالانقراض . وإما : اتفاقيات إقليمية وهي تلك التي تدخل في إطار مجهودات التنظيمات الإقليمية لتسهيل التعاون في ميدان البيئة ، مثل الاتفاقية الإفريقية لعام ١٩٦٨ بشأن حفظ الطبيعة والمصادر الطبيعية ، واتفاقية الكويت للمحافظة على مياه الخليج. وإما : اتفاقيات ثنائية وهي التي تبرم على المستوى الثنائي بين دولتين ، مثل المعاهدة الكندية الأمريكية المعقودة في عام ١٩٧٢ بشأن خصائص المياه في البحيرات العظمى.^(٢٢٢)

على أنه رغم توصل المنظمات والدول أعضاء المجتمع الدولي إلى إبرام أكثر من ١٨٠ اتفاقية دولية وإقليمية بشأن حماية البيئة إلا أن معظم هذه الاتفاقيات لم يتم تنفيذها بالشكل المطلوب من غالبية الدول وبصفة خاصة الدول العربية ،

^(٢٢٠) انظر د. فوزي أو صديق حماية البيئة في التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها - وأ. د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٣، ص ٨٨ وما بعدها.

^(٢٢١) انظر أ. د. أحمد عبد الكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٧ .

^(٢٢٢) انظر ، ألبسة لكل الحيوان البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٢١ وما بعدها.

ولعل ذلك يرد إلى أسباب عديدة من أهمها غياب السياسات البيئية الواضحة في هذه الدول ، وتجاهل الجوانب القانونية في الاستراتيجيات الوطنية أو في الخطط الخمسية للتنمية ، بالإضافة إلى النقص في الأدوات القانونية والكوادر الفنية الوطنية المتكربة على تطبيق وتنفيذ المعايير البيئية المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية البيئية حتى بعد الانضمام إليها وتعهد الدول الأطراف بتطبيقها على المستوى الوطني. (٢٢٣)

ويلاحظ البعض (٢٢٤) على الاتفاقيات الدولية كمصدر لقواعد قانون البيئة عدة أمور:

(أ) أنه لا توجد اتفاقية دولية تضع قواعد عامة لحماية الوسط الطبيعي أو للبيئة بوجه عام . فالأمر يتعلق باتفاقيات نوعية تعالج نوعاً معيناً من أنواع التلوث البيئي أو الأخطار التي تهدد التوازن الأيكولوجي للبيئة الطبيعية ، ليس هذا فحسب بل إن العديد من الاتفاقيات هي اتفاقيات دولية ذات نطاق إقليمي محدد.

(ب) على الرغم من الطابع الدولي لتلك الاتفاقيات فإن المبادئ القانونية العامة التي تشتمل عليها تعد مصدراً لقواعد قانون حماية البيئة، وتضحي جزءاً من القانون الداخلي للدولة إذا ما صادقت على الاتفاقية .

(ج) رغم أن الاتفاقيات الدولية تعد من المصادر الهامة لقواعد قانون حماية البيئة فإن عدد الدول التي تنضم لها وتصدق عليها يكون ضئيلاً في غالب الأحيان ، مما يؤثر على فعاليتها . فعلى سبيل المثال نجد أن اتفاقية لندن لعام ١٩٥٤ الخاصة بمنع تلوث البحار بالبترول والمعدلة عدة مرات لم ينضم إليها من الدول الواقعة على البحر الأحمر سوى مصر والسعودية وعدد قليل من الدول الأخرى.

(٢٢٣) راجع بشأن هذه المعوقات وبصورة أكثر تفصيلاً د. بدرية عبدالله العوضي : أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي - معوقات تطبيق الاتفاقيات البيئية الدولية في دول مجلس التعاون الخليجي ، المرجع السابق ، ص ٢٩١.

(٢٢٤) انظر أ.د أحمد عبد الكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها.

ثانياً : قرارات المنظمات والمؤتمرات الدولية :

يرجع الفضل في إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية السابق الحديث عنها إلى المنظمات الدولية العامة والمتخصصة، كالمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة اليونسكو ومنظمة الأغذية والزراعة، ومجلس أوروبا، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ، علاوة على ذلك فقد صدر عن تلك المنظمات وغيرها العديد من القرارات والتوجيهات والإعلانات المتعلقة بحماية البيئة، كقرارات تحديد الملوثات الهوائية والنسب أو المستويات المسموح بها من تلك الملوثات ، كنسب الرصاص في البنزين، ونسب الكبريت في أنواع الوقود السائل، ونسب العوالق أو الجسيمات في الهواء والتوجيهات الخاصة بنوعية مياه الشرب، والمياه العذبة الصالحة لحياة الأسماك ، والقرارات الخاصة بمنع الاتجار في الحيوانات البرية المهددة بالانقراض. (٢٢٥)

أما بالنسبة لقرارات المؤتمرات الدولية فقد عقد الكثير من المؤتمرات حول حماية البيئة ، وكانت هذه المؤتمرات تنتهي إلى إصدار إعلانات تتضمن توصيات ومبادئ عامة حول حماية البيئة ، من هذه المؤتمرات مؤتمر أستوكهولم الذي عقد بالسويد حول البيئة والإنسان ، الذي تم بناءً على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وقد انعقد في الفترة من ٥ - ١٦ يونيو عام ١٩٧٢ ، وقد أسفر عن إعلان البيئة الذي تمت الموافقة عليه بالإجماع من الدول المشاركة ، وقد احتوى هذا الإعلان على ٢٦ مبدأً و ١٠٩ توصية على درجة بالغة

(٢٢٥) انظر في ذلك أ.د. صلاح الدين عامر : مقامة لقانون الدولي العلم ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ وما بعدها وأ.د. أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها ود. فوزي لو صديق حماية البيئة في التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وانظر بصورة مفصلة حول قرارات المنظمات الدولية كمصدر من المصادر الدولية لقانون حماية البيئة د. بدرية عبدالله العوضى : أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي دور المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي " المرجع السابق ، ص ٧٦ ، وما بعدها .

من الأهمية. (٢٢٦) ومن هذه المؤتمرات أيضاً مؤتمر ريودي جانيرو والذي عقد عام ١٩٩٢ ، وقد تمخض عن ٢٧ مبدأً وعدد من الاتفاقيات البيئية الدولية . ومما لا شك فيه أن ما يصدر عن المؤتمرات الدولية حول البيئة سوف يساهم كثيراً في إرساء مبادئ وقواعد الحفاظ على البيئة والتي تدخل في البناء العام لقانون حماية البيئة. (٢٢٧)

ثالثاً: المبادئ العامة للقانون : Les principes généraux du droit

تُعرف المبادئ العامة للقانون في إطار القانون الدولي بأنها مجموعة الأحكام والقواعد التي تستمد من النظم القانونية الداخلية للدول أعضاء المجتمع الدولي، وتلقى اعترافاً من هذه الدول، ويمكن تطبيقها في مجال العلاقات الدولية. (٢٢٨)

ومن المبادئ العامة للقانون في إطار القانون الدولي التي يمكن أن تكون مصدراً لقانون حماية البيئة مبدأ حسن الجوار وواجب الاحترام بين الدول ، إذ لا يسوغ لدولة أن تستخدم إقليمها في أنشطة يمكن أن تسبب أضراراً لدول مجاورة، كتلويث المياه البحرية. وقد لقي هذا المبدأ اعترافاً في القانون الدولي الجديد للبحار لعام ١٩٨٢ . وهناك أيضاً مبدأ عدم التعسف في استعمال الحق ، والذي يُتخذ أساساً للمسئولية عن تعويض الأضرار التي تصيب البيئة البحرية أو البيئة الجوية. وكذلك مبدأ بذل العناية المعقولة في منع التلوث البيئي (٢٢٩) ، غير أنه كما ذكر

(٢٢٦)

- Declaration of the UN conference on the human environment, UN doc. A/ Conf. 98/11, Rev. 1 (New – York, United Nations) 1973, p. 3 – 5.

(٢٢٧) انظر أ.د أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٢٢٨) انظر بشأن تعريف المبادئ القانونية العامة وماهيتها ومدى اعتبارها مصدراً للقانون الدولي

بصفة عامة أ.د صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، المرجع السابق ،

ص ٣٤٩ وما بعدها - وأ.د مفيد شهاب : المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدراً للقانون

الدولي مقال منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي المجلد رقم ٢٣ سنة ١٩٧٦ ، ص ٤ .

(٢٢٩) انظر في ذلك د. فوزي أو صديق : حماية البيئة في التشريع القطري ، المرجع

السابق ، ص ٤٠ وما بعدها - وأ.د عبدالواحد الفار : الالتزام بحماية البيئة البحرية

والحفاظ عليها من أخطار التلوث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٥ ، ص ٤١ .

البعض^(٢٢٠) يلاحظ على المبادئ القانونية العامة في مجال قانون حماية البيئة أمران: الأول : أن تلك المبادئ ما زالت محدودة إلى أقصى درجة ، مما يشكك في كفايتها بمفردها لاستنباط القواعد القانونية التي تنظم حماية البيئة. والآخر : أنه مازال يكتنفها الكثير من الغموض، وفي أغلب الأحوال يصعب إيجاد معيار فاصل وواضح بينها وبين القواعد العرفية لحماية البيئة .

رابعاً: العرف الدولي La coutume international :

وتعرف القاعدة العرفية الدولية بأنها : عادة جرى عليها أشخاص القانون الدولي في سلوكهم المتعلق بعلاقاتهم الدولية - سواء تمثلت العادة في سلوك إيجابي ، أو كانت مجرد امتناع عن عمل - مقترنة باعتقادهم بأن لها منزلة القاعدة القانونية الدولية الملزمة. ^(٢٢١)

ويلاحظ أن العرف الدولي في نطاق قانون حماية البيئة يلزمه أن يتوفر له بالإضافة إلى العنصر المادي L'element materiel والعنصر المعنوي L'élément psychologique التبادل بين الدول في المواقف والأفعال التي تشكل موضوعاً للعرف بغض النظر عن إجماع جميع الدول. والقاعدة القانونية العرفية قد تنشأ بين عدد بسيط من الدول ثم يتواتر تبني تلك القاعدة من الدول المذكورة دون اعتراض فيتحقق لها الثبات والقدم. ومن أمثلة القواعد العرفية في مجال حماية البيئة حق الدفاع عن النفس، والذي مقتضاه أنه يجوز للدولة الشاطئية في حالات معينة أن تقوم باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة خارج إقليمها لحماية نفسها من أضرار التلوث البحري أو من خطر التهديد بحدوث تلك الأضرار لبيئتها البحرية. ^(٢٢٢)

على أنه يمكن القول إن العرف البيئي في بدايات تكوينه، حتى إن البعض يرى أنه يبدو غريباً ومثيراً للجدل عن العرف الدولي في محل جديد كالقانون

^(٢٢٠) أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

^(٢٢١) أ.د صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

^(٢٢٢) انظر في ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وما بعدها.

الدولي للبيئة^(٢٣٣) ومع ذلك فإن حداثة العرف في المجال البيئي ليس من شأنه أن يقلل من قيمته كمصدر للقواعد القانونية البيئية لا سيما وأنه يمكن أن ينمو ويتطور مع تعاضل مشكلات البيئة والسعي لمحاولة وضع القواعد القانونية لحلها مثلما نما وتطور في مجالات أخرى^(٢٣٤) ، وقد تساعد على ذلك عدة أمور ؛ منها : توصيات المنظمات المتخصصة ، والمؤتمرات الدولية وما يصدر عنها من قرارات وإعلانات، وسلوك الدول وتوافقها مع تلك التوصيات والإعلانات ، فهذه العوامل من شأنها أن تعمل على تطور وتبلور القواعد العرفية لقانون البيئة.^(٢٣٥)

خامساً : القضاء La Jurisprudence :

يعتبر القضاء من المصادر التفسيرية أو الاحتياطية للقانون، وهو ذو دور كبير كمصدر للقواعد القانونية في بعض فروع القانون كالقانون الإداري ، والقانون الدولي الخاص ، حيث إن احتمال عدم وجود مصادر أخرى للنصوص القانونية في هذين الفرعين يكون قائماً بصورة كبيرة . ولكن هل للقضاء كمصدر للقانون دور في إطار البحث في المصادر الدولية لقانون حماية البيئة ؟ الإجابة على هذا التساؤل تبدو صعبة ، ومرجع ذلك أن الأحكام القضائية التي فصلت في منازعات بيئية قليلة وقد انصببت في أغلبها على مجال أو نطاق المسؤولية الناشئة عن التلوث البيئي.^(٢٣٦)

على أن بعض الفقه يرى أن دور القضاء كمصدر من مصادر القانون سوف يكون كبيراً في مجال قانون حماية البيئة. حتى إنه يمكن القول إنه لم يعد مصدراً تفسيرياً ، وإنما تعدى ذلك ، ومرد هذا - من وجهة نظر هذا الرأي من الفقه - الطبيعة الذاتية لمشكلات قانون حماية البيئة ، والتي يغلب عليها

^(٢٣٣) انظر لائحة أحكام العيون : البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

^(٢٣٤) انظر

- I.H. Von Lier, Acid Rain and international Law, Op. cit, p. 97 .

^(٢٣٥) أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

^(٢٣٦) د. فوزي أو صديق : حماية البيئة في التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها.

الناحية الفنية من جانب بحساباتها تتصل بعلوم النبات والحيوان والبحار والمناخ ، ويغلب عليها الطابع الدولي من جانب آخر وذلك بالنظر إلى المخاطر البيئية كتلوث المياه والهواء ، والتي تتعدى الحدود الوطنية لدولة معينة. وتلك الطبيعة الذاتية تقتضي عرض الأمر على محاكم تحكيم مشكلة من قضاة وخبراء فنيين ، وتلك المحاكم لن تتقيد بما تتقيد به الهيئات القضائية من عدم الخروج على النصوص القانونية ، بل لها أن تستند إلى موجبات العدالة والمبادئ القانونية العامة ، مما يجعل له دوراً إنشائياً واضحاً في نطاق القانون البيئي . حتى إن هذا الرأي يرى أن القضاء سوف يصبح من المصادر الرسمية لقانون حماية البيئة، ولن يقتصر دوره على مجرد تطبيق وتفسير القواعد القانونية المنظمة لحماية البيئة. (٢٣٧)

المطلب الثاني

المصادر الداخلية

يمكن القول إن المصادر الداخلية لقواعد قانون حماية البيئة هي ذات مصادر أي قاعدة قانونية وطنية. فهي إما مصادر رسمية أو أصلية، أو مصادر تفسيرية أو احتياطية. (٢٣٨) ويندرج تحت لواء المصادر الرسمية أو الأصلية التشريع والعرف ، وتحت لواء المصادر التفسيرية أو الاحتياطية القضاء والفقهاء . وسوف نتناول كل مصدر من هذه المصادر بصورة موجزة في حدود بيان كيف يعتبر كل منهم مصدراً لقانون حماية البيئة ، ولن نتعرض لدراسة القضاء كمصدر تفسيري حيث تم تناوله في المطلب الأول من هذا المبحث، ولا نرى داعياً لإعادة تناوله مرة أخرى لا سيما وأن الحديث لن يختلف عنه كثيراً سواء في نطاق المصادر الدولية السابق تناولها ، أو في نطاق المصادر الداخلية التي نحن بصدد الحديث عنها .

(٢٣٧) أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها .

(٢٣٨) انظر بشأن مصادر القانون وتقسيماتها إلى رسمي واحتياطي أ.د سعيد جبر وأ.د محمود عبدالرحمن مبادئ القانون ، دار النصر ، فرع جامعة القاهرة ١٩٩٦ ، ص ٩٥ وما بعدها .

أولاً : التشريع La Législation :

ويُقصد به مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تُصدرها السلطة المختصة لتنظيم سلوك الأفراد في الدولة، وذلك طبقاً للشروط والأوضاع والإجراءات التي يحددها الدستور . والتشريع ينقسم من حيث قوته القانونية من الأعلى إلى الأدنى - إلى تشريع دستوري ، وتشريع برلماني وتشريع فرعي . والأول يُقصد به القاعدة القانونية الواردة في وثيقة الدستور . والثاني يُقصد به القاعدة القانونية الصادرة عن البرلمان . والثالث يُقصد به القاعدة القانونية التي تضعها السلطة التنفيذية . والواقع أنه وإن كان يندر وجود قاعدة قانونية في صلب الدستور تتعلق بحماية البيئة إلا أن هذا ليس ضرباً من ضروب المستحيل ، حيث تتضمن بعض الدساتير نصاً صريحاً على حماية البيئة من بين نصوصها. (٢٣٩)

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور الكويتي الصادر في ١١/١١/١٩٦٢ على حماية البيئة فإن الفقه قد استخلص أساساً دستورياً لحماية البيئة من روح نصوص هذا الدستور المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي ، وتحديدًا من المادتين ١١ ، ١٥ من الباب الثاني من الدستور اللتين تكفلان حق المواطن في الرعاية الصحية. فالمادة ١١ تنص على أن " تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل ، كما توفر لهم

(٢٣٩) من ذلك الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٥ الذي نص في المادة ١/٦٦ على أن لكل شخص الحق في بيئة إنسانية سليمة ومتوازنة إيكولوجياً في نفس الوقت الذي يتحمل فيه بواجب الدفاع عنها" والدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ حيث قرر في المادة ١/١٤٥ أن "لجميع الحق في التمتع ببيئة ملائمة لتنمية الشخص وكذلك الواجب في سياستها" ودستور جمهورية كوريا لعام ١٩٧٨ حيث جاء في المادة ٣٣ منه "لكل المواطنين الحق في العيش في بيئة نظيفة وعلى الدولة وكل المواطنين واجب حماية البيئة" انظر في ذلك أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٩٥ . وقد نص الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ بموجب التعديل الذي تم إدخاله عليه عام ٢٠٠٧ وتمت الموافقة عليه في الاستفتاء الذي أجرى بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ على حماية البيئة وذلك في المادة ٥٩ منه والتي قررت أن "حماية البيئة واجب وطني وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة".

خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية" أما المادة ١٥ فقد جاء النص فيها واضحاً وصريحاً في الاهتمام بصحة المواطنين العامة . حيث ورد النص على النحو الآتي " تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأوبئة " . (٢١٠)

أما بالنسبة للتشريع البرلماني وإن كان يُعتبر من أهم المصادر الرسمية للقواعد القانونية فإنه في مجال حماية البيئة لم يرق بعد - وربما يظل كذلك مدة طويلة - إلى درجة أن يُشكل تقنياً متكاملًا يكفل تنظيم أنشطة الإنسان ، وأثرها على البيئة ، وتحقيق حماية فعالة لها . فالمأمل في الأنظمة القانونية للغالبية العظمى من الدول يُدرك أنها كانت حتى عهد قريب تخلو من تشريعات خاصة بحماية البيئة ، وما النصوص المنظمة للبيئة فيها إلا عبارة عن تشريعات عامة تشمل على بعض نصوص متفرقة تتكلم عن تلك الحماية بطريقة تبعية . مثل التشريعات المنظمة للصيد ونظافة الموانئ ، أو المجاري المائية أو تشريعات تداول المخصبات والمبيدات الزراعية . (٢١١)

على أنه مع زيادة المخاطر والمشكلات البيئية وأهمية معالجتها ، وكذلك مع الاهتمام المتزايد في إطار القانون الدولي بحماية البيئة، وحث منظمة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية وغير الحكومية للدول على حماية البيئة فقد بدأت تصدر تشريعات وطنية من المجالس التشريعية في بعض الدول مخصصة لحماية البيئة. فصدرت العديد من التشريعات في الولايات المتحدة الأمريكية ، وكندا ، وإنجلترا ، وفرنسا ، والدول الإسكندنافية وغانبية الدول الأوروبية . كذلك صدرت تشريعات برلمانية مخصصة لحماية البيئة في الكثير من الدول العربية ، ومن هذه التشريعات قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت لعام ١٩٩٥ ، وقانون البيئة في دولة البحرين لعام ١٩٩٦ ، وكذلك قانون

(٢١٠) انظر في تفصيل ذلك د. داود عبدالرازق الباز : الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها .

(٢١١) انظر في ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٤ وما بعدها .

حماية البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٩٥ ، وقانون حماية البيئة في جمهورية مصر العربية الصادر بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤. (٢١٢)

أما عن التشريعات الفرعية أو اللائحية كمصدر من المصادر الرسمية لقانون حماية البيئة فإنها كثيرة ومتنوعة. فالتشريعات البرلمانية تعهد بالتفصيلات الخاصة بحماية البيئة إلى لوائح تنفيذية تصدر في هذا الشأن ، بل إنها في كثير من الأحيان تكتفي بوضع مبادئ عامة ثم تترك للوائح سلطة وضع هذه المبادئ موضوع التنفيذ ولعل ذلك راجع إلى كون وضع قواعد قانونية تفصيلية لحماية البيئة يتطلب التطرق إلى كثير من المسائل الفنية والصناعية والتي يعجز المشرع البرلماني عن الإلمام بها وقت إصدار التشريع، لذلك فإن المرونة تتطلب ترك مساحة كبيرة للتشريعات اللائحية في وضع القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة.

ثانياً : العرف La coutume :

ويقصد به في إطار قانون حماية البيئة مجموعة القواعد القانونية التي نشأت في مجال مكافحة التعدي على البيئة والحفاظ عليها ، وجرت العادة باتباعها بطريقة منظمة ومستمرة ، بحيث ساد الاعتقاد باعتبارها ملزمة واجبة الاحترام. (٢١٣) وفي نطاق الأنظمة القانونية الوطنية يمكن القول إن دور القواعد القانونية التي يرجع مصدرها إلى العرف يبدو ضئيلاً في ميدان حماية البيئة وذلك بالمقارنة بدور العرف كمصدر للتشريع في إطار أفرع القانون الأخرى ، ولعل ذلك يرجع إلى حداثة الاهتمام بمشكلات حماية البيئة من الناحية القانونية، فالأمر يتعلق بمجرد عادات لم ترق بعد إلى مرتبة العرف. (٢١٤)

(٢١٢) انظر في تفصيل أكثر د. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي - دراسة موجزة للتشريعات البيئة في الدول العربية - الكويت ٢٠٠٥ ، ص ٣١٥ وما بعدها.

(٢١٣) انظر أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .
(٢١٤)

- I. H. Van Lier, Acid Rain and international law, p. 95.

وهو عبارة عن مجموعة آراء وتوجيهات علماء القانون بشأن تفسير القواعد القانونية ، وما يجب أن تكون عليه السياسة التشريعية . والفقه على هذا النحو يُعتبر مصدراً تفسيرياً من مصادر القانون. ونظراً لأن قانون حماية البيئة هو فرع حديث من فروع القانون فإنه في حاجة كبيرة - أكثر من غيره من فروع القانون الأخرى - للفقه كمصدر من مصادر القانون . ولعل ذلك يرد - كما ذكر البعض - إلى الدور الخطير الذي لعبه الفقه في التنبيه إلى المشكلات القانونية التي تثيرها الأخطار التي تهدد البيئة الإنسانية . ففي أثناء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الأول للبيئة بمدينة أستوكهولم بالسويد عام ١٩٧٢ طرحت كثير من الآراء الفقهية للمناقشة حول القواعد القانونية التي ترسم ما ينبغي أن تكون عليه التدابير والسياسات التي تكفل صيانة بيئة الإنسان والحفاظ على مواردها الطبيعية وتوازنها الأيكولوجي. (٢٤٥)

(٢٤٥) أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

المبحث الثالث

خصائص قانون حماية البيئة

إذا كان قانون حماية البيئة يشترك مع غيره من القوانين الأخرى في كونه يُنظم نوعاً معيناً من السلوكيات والعلاقات الإنسانية وهي علاقة الإنسان ببيئته التي يعيش فيها، وهو على هذا النحو له ذات الخصائص التي تتمتع بها فروع القانون الأخرى. ^(٢١٦) إلا أن خطورة وطبيعة الموضوع الذي ينظمه هذا القانون وهو حماية البيئة - والتي يؤدي التهاون في تنظيمها إلى اختلال التوازن الطبيعي بين عناصر ومكونات البيئة وتدمير كافة النظم الأيكولوجية بما يهدد وجود الإنسان ومصادر المخلوقات على كوكب الأرض - جعل هذا القانون يتميز بخصائص معينة عن غيره من فروع القانون الأخرى ^(٢١٧)، وسوف نتناول هذه الخصائص تباعاً ، كلاً في مطلب مستقل.

المطلب الأول

قانون حماية البيئة حديث النشأة

على الرغم من أن المشاكل والمخاطر البيئية كانت موجودة منذ قديم الأزل - وإن كانت قد اختلفت من حيث اتساعها في الماضي عما هي عليه في العصر الحديث - فتلوث الهواء وجد - على سبيل المثال - منذ أن عرف القدماء

^(٢١٦) تتمثل هذه الخصائص العامة التي يتمتع بها أي تشريع في ثلاثة أمور وهي أنه (أ) يضع قاعدة قانونية عامة ومجردة ، تستهدف تنظيم السلوك الاجتماعي الظاهر دون النوايا أو المشاعر الكامنة ، وتقترن بجزاء دنيوي حل مادي ومحسوس ومنظم ولها صفة الإلزام (ب) أنه يصدر في وثيقة مكتوبة وبصورة واضحة ومحددة . (ج) أنه يصدر عن سلطة عامة مختصة بإصداره في الدولة وطبقاً للإجراءات المقررة لذلك . انظر في بيان هذه الخصائص وإيضاحها أ.د. سعد جبر وأ.د. محمود عبدالرحمن: مبادئ القانون ، المرجع السابق ، ص ٩٤ وما بعدها وص ٩٧ وما بعدها .

^(٢١٧) انظر أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٧ .

النار وأشعلوها في الأخشاب وتصاعدت منها جزيئات الكربون غير المحترقة والدخان والغازات الأخرى ، وذلك في غضون القرن الثاني عشر الميلادي (٢٤٨) ؛ إلا أن وجود نصوص قانونية تعمل على حماية البيئة من هذه المشاكل والمخاطر يُعتبر أمراً حديث النشأة .

ومع ذلك نجد بعض الفقه يستند إلى قدم المشاكل والمخاطر التي تهدد البيئة في القول بأن مبادئ قانون حماية البيئة قد ولدت منذ عهد بعيد ، فهم يقولون إن هناك بعض الاتفاقيات التي أبرمت بين بعض الدول في أوائل القرن التاسع عشر لتنظيم استخدام الأنهار وحقوق الصيد والملاحة في الأنهار الدولية ومناطق المياه العذبة الحدودية. (٢٤٩) إلا أنه - كما ذكر بعض الفقه - هذا الرأي محل نظر، فهذه الاتفاقيات لم تمس التنظيم البيئي إلا بطريق غير مباشر .

والواقع أن بداية ميلاد قانون حماية البيئة إنما ترجع إلى مشارف النصف الثاني من القرن العشرين ، حيث تم إبرام بعض الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية لندن لعام ١٩٥٤ الخاصة بمنع تلوث مياه البحار بالبترول . وعليه يمكن القول بأن الفقه القانوني لم ينتبه إلى مشكلات حماية البيئة إلا بعد أن دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى مؤتمر دولي لمناقشة الأخطار المحدقة ببيئة الإنسان ، والذي انعقد فعلاً بمدينة أستوكهولم بالسويد في الفترة من ٥ إلى ١٦ يونيو عام ١٩٧٢ (٢٥٠) - والذي سبق الحديث عنه - وعلى ذلك فإن قانون حماية البيئة إذا ما قارناه بفروع القانون الأخرى يبدو حديث النشأة بالنسبة لها. (٢٥١)

(٢٤٨) انظر د. لطف الله قاري : الأمطار الحمضية مطابع جامعة الملك سعود الرياض ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩ م ، ص ٤٦ .

(٢٤٩) انظر في ذلك :-

- G.E. GLOS, international Rivers : Apolicy oriented perspective, 1961, p. 3.

- IUCN : The environmental law of the sea edited by Douglas M.JOHNSTON, 1981, p. 21-22.

(٢٥٠) انظر في ذلك أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٨ وما بعدها.

(٢٥١) انظر أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٢٣ .

المطلب الثاني

قانون حماية البيئة ذو طابع فني

فالملاحظ أن أغلب التشريعات البيئية من حيث الصياغة القانونية لها تحاول التوفيق بين المبادئ والأفكار القانونية والحقائق العلمية المتعلقة بالبيئة. (٢٥٢) وقد ذكر البعض أنه لكي تكون قوانين حماية البيئة البحرية فعالة ومؤثرة فإنه يتحتم أن تشمل على تنظيمات ومواد قانونية متماشية مع الحقائق والمعلومات العلمية ، والإمكانية التكنولوجية ، ومع الاحتياجات ، والخبرات التجارية والاقتصادية ، ومع الحقائق النفسية والسياسية للحياة الوطنية والعالمية . (٢٥٣)

والواقع أنه ليس معنى القول بأن قانون حماية البيئة ذو طابع فني نفى هذه الخصيصة عن غيره من التشريعات ، فالتشريعات التي تنظم المجال الاقتصادي أو المالي ، وكذلك بعض نصوص قانون العقوبات المتعلقة بجرائم التهريب الجمركي والضريبي والمخدرات وسرقة التكنولوجيا كلها لها طابع فني - ويتم أخذ بعض هذه النواحي الفنية في الاعتبار عند الصياغة القانونية لها - وإنما المقصود بكون قانون حماية البيئة ذا طابع فني أن دور النواحي الفنية والعلمية في صياغة نصوص هذا القانون كبير بالمقارنة بغيره من فروع القانون الأخرى.

فالقواعد القانونية البيئية ينبغي أن تستوعب الحقائق العلمية والأدلة كالتعرف على ملوثات البيئة الطبيعية والصناعية ، ووسائل انتقالها وتأثيراتها الضارة على الإنسان والحيوان والنبات ، والوسائل الفنية المستخدمة في قياس درجة التلوث ،

(٢٥٢) انظر د. فوزي أو صديق: حماية البيئة في التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٦٠ .

(٢٥٣) انظر د. محمد إبراهيم رشدي ود. أحمد سيد مرسى : الأبعاد العلمية في التشريعات الوطنية لحماية البيئة البحرية ، دراسة تحليلية للجوانب العلمية في التشريعات الإقليمية منشور في مجموعة أعمال الندوة الإقليمية لتشريعات حماية البيئة البحرية الساحلية المنعقدة بمعهد علوم البحار والمصايد بالإسكندرية في الفترة من ٢١ - ٢٥ إبريل ١٩٧٩ ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، برنامج دراسة بيئة البحر الأحمر وخليج عدن طبعة القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٦١ وما بعدها وص ٧١ .

أو السيطرة على مصادره ، أو الحد منها ، ورصد ملوثات البيئة وتحديد مستوياتها أو المعايير المسموح بها. ويبدو الطابع الفني لقانون حماية البيئة أيضاً في كون قواعده لا ترمي إلى الحفاظ على البيئة فقط بل إلى وضع بعض القيود الفنية على قواعد قانونية أخرى موجودة في فروع أخرى من فروع القانون. (٢٥٤)

كذلك يمكن أن نلمس الجانب الفني في قانون حماية البيئة في كيفية تنفيذ وإعمال الأحكام القانونية الواردة في قواعده . فغالبية قواعد هذا القانون هي قواعد اتفاقية مصدرها معاهدات أو اتفاقات مبرمة بين الدول بشأن الحفاظ على البيئة - كما سبق القول - وبالتالي فإن تنفيذ هذه القواعد متروك لكل دولة على حدة ، فالدولة هي الصانعة للقانون والمخاطبة به والمنفذة له ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن كل دولة رقيبة على غيرها من الدول في تنفيذ قواعد هذا القانون، فسلوك كل دولة خاضع للملاحظة والمراقبة المتبادلة من الدول الأخرى الأطراف في الاتفاقية. (٢٥٥)

(٢٥٤) فعلى سبيل المثال فإن القاعدة القانونية التي تقرر أن أعالي البحار مفتوحة لكل الدول ساحلية كانت أو غير ساحلية، وأن لكل دولة أن تمارس فيها حرية الملاحة ، وحرية التحليق ، وحرية وضع الكابلات وخطوط الأنابيب ، وإقامة الجزر والمنشآت الصناعية ، وحرية صيد الأسماك والبحث العلمي . (المادة الثانية من اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام ١٩٥٨ والمادة ٨٧ من قانون البحار لعام ١٩٨٢) وهنا يأتي قانون حماية البيئة ليضع الحدود والقيود على ممارسة تلك الحرية ويقرر أن هناك "التزاماً" على الدول بالحفاظ على البيئة البحرية في أعالي البحار من التلوث وإلا تحملت تبعاً المسؤولية عن ذلك. وعلى كل دولة أن تتخذ التدابير اللازمة - فيما يتعلق بالأنشطة في هذه المنطقة- لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية من الآثار الضارة التي قد تنشأ عن هذه الأنشطة . انظر في ذلك أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٠ وما بعدها .

(٢٥٥) انظر في ذلك

- J.Schneider, world public order of the environment, London, sterens & sons, 1979. p 133.

المطلب الثالث

قانون حماية البيئة ذو طابع تنظيمي أمر

القاعدة القانونية الأمرة هي تلك القاعدة التي لا يقوى المخاطبون بأحكامها على مخالفتها. وتأتي على عكسها تماماً القاعدة القانونية المكملة^(٢٥٦). ولما كان قانون حماية البيئة إنما يتناول بالتنظيم الوسط البيئي الذي يعيش فيه الإنسان والكائنات الحية الأخرى - سواء كان وسطاً طبيعياً أو صناعياً، وكانت أي مشكلة أو خطر يهدد هذا الوسط أو يضره من شأنه أن يلحق الضرر بجميع المقيمين على كوكب الأرض - لذلك فيجب أن تكون قواعد هذا القانون أمرة، بحيث لا يقوى المخاطبون بأحكامها على مخالفتها. فهي تحمي مصالح وحقوقاً مشتركة، وهي حق كل إنسان في بيئة نظيفة وصالحة وخالية من المشاكل والمخاطر.

ويبدو الطابع الأمر في قواعد قانون حماية البيئة - كما ذكر البعض - في الجزاءات المترتبة على مخالفة قواعده، وتتوزع هذه الجزاءات بين الجزاءات المدنية، والجنائية، والإدارية. فمن ناحية وجود جزاء مدني فإنه يلاحظ أن الأمر لا يقتصر في هذا القانون على بطلان الاتفاقات المخالفة لقواعده فحسب، وإنما تترتب المسؤولية المدنية على الأعمال التي تسبب أضراراً بيئية تنعكس آثارها على الإنسان والممتلكات، وتتكفل قواعد القانون الداخلي في كل دولة بتنظيم المسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية مراعية في ذلك أحكام الاتفاقات الدولية. من ناحية ثانية فإنه يوجد جزاء جنائي، إذ أن مخالفة قواعد قانون حماية البيئة تشكل جريمة جنائية معاقباً عليها في غالبية النظم القانونية البيئية الوطنية علاوة على أن الاتفاقيات الدولية التي تعالج تلوث البيئة ومكافحته تحض على وضع العقوبات الرادعة في النظم الوطنية للدول المنضمة إليها.^(٢٥٧)

^(٢٥٦) راجع في تفصيل ذلك أ.د. سعيد جبر وأ.د. محمود عبدالرحمن: مبادئ القانون، المرجع السابق، ص ٦٤ وما بعدها.

^(٢٥٧) انظر في تفصيل ذلك أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ٥٢ وما بعدها - ود. فوزي أو صديق: حماية البيئة في التشريع القطري، المرجع السابق، ص ٦١ وما بعدها.

من ناحية ثالثة فإن النظم القانونية البيئية الوطنية تضع جزاءات إدارية على المنشآت المخالفة لأحكام قانون البيئة مثل غلق المنشأة أو إلغاء ترخيصها أو توقيع غرامة إدارية عليها وهو ما سوف نعالجه تفصيلاً في الباب الرابع من هذه الرسالة.

المطلب الرابع

قانون حماية البيئة له جوانب دولية

وترجع هذه الخاصية إلى كون المصلحة أو الهدف المحمي بهذا القانون - وهو البيئة - لا يهم المجتمع الوطني لكل دولة فقط وإنما يلقي اهتماماً من المجتمع الدولي بأسره . لذلك إذا كان كل مشروع في إطار القانون الداخلي يسعى إلى حماية البيئة من المشكلات والمخاطر التي تحيط بها في دولته فإن المجتمع الدولي لم يقف مكتوف الأيدي في مواجهة تلك المخاطر، وإنما اهتم بها ونبه إلى خطورتها ، وعمل على الوقاية منها ووضع الحلول لها ، إلى حد إضفاء وضع أو مسحة دولية ظاهرة على القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة.

وقد ذكر البعض^(٢٥٨) أن هذه المسحة أو الطابع الدولي لقانون حماية البيئة تجد أساسها في عدة أمور منها :

أولاً : طبيعة النشاط الذي يؤثر سلباً على البيئة ، فغالبية الأنشطة التي تضر بالبيئة لا تقتصر آثارها الضارة على حدود الدولة التي حدثت فيها ، وإنما تتعداها إلى دول أخرى . فعلى سبيل المثال فإن الأمطار الحمضية ذات الآثار الخطيرة على صحة الإنسان وعلى المزروعات والأبنية وللآثار وکائنات البيئة المائية - كما سبق القول - وإن كانت تجد مكوناتها من أكاسيد النيتروجين والكبريت في الأنشطة الصناعية بالولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية فإنها تتفاعل مع بخار الماء المنبعث من المحيط الأطلسي وبحر البلطيق لتهطل على

(٢٥٨) أ.د أحمد عبدالكريم : سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ - و د. أنيسة أكحل الميرون : البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ٢٣ .

ثانياً : الأشخاص الذين يمارسون النشاط الذي يؤثر على البيئة . ذلك أن المخاطر والمشاكل التي تؤدي إلى الإضرار بالبيئة لا تصدر عن أشخاص القانون الداخلي مخاطبين بأحكامه سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين فقط ، وإنما تصدر كذلك عن أشخاص مخاطبين بأحكام القانون الدولي. مما أدى إلى دخول موضوعات دولية إلى تشريعات حماية البيئة الخاصة بكل دولة ، كموضوع المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية ، والمسؤولية المدنية ذات العنصر الأجنبي وما تثيره من مشكلات الاختصاص القضائي الدولي وتنازع القوانين. (٢٦٠)

ثالثاً : طبيعة المصلحة التي تحميها قواعد قانون البيئة . فهذه المصلحة المتمثلة في حماية البيئة من المشاكل والمخاطر التي تحيط بها هي مصلحة مشتركة Inclusive interest ينبغي أن تعمل جميع الدول على حمايتها ، فالدول لها مصالح بيئية مشتركة في تقليل الأضرار التي تلحق بالبيئة ، وفي ضمان الاستعمال المعقول والمقيد لموارد البيئة لصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلية. (٢٦١)

(٢٥٩) انظر في ذلك

- I.H. Van der, Acid Rain and international law, p. 5 .

(٢٦٠) انظر في ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع - دار

النهضة العربية القاهرة ١٩٩٦ ، ص ٢٠٧ ، ود. فوزي أو صديق حماية البيئة في التشريع

القطري ، المرجع السابق ، ص ٦٣ .

(٢٦١) انظر في ذلك

- I. Schneider, world public order of the environment, op cit, p. 10 .

المبحث الرابع

طبيعة قانون حماية البيئة

بعد أن تناولنا المقصود بقانون حماية البيئة، وكيف نشأ، ومصادره، وخصائصه التي تميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى، فإنه جدير بنا بعد هذا أن نحدد الطبيعة القانونية لهذا الفرع من فروع القانون. و نقصد هنا بعبارة الطبيعة القانونية إلى أى تقسيمات القوانين ينتمى قانون حماية البيئة. حيث جرى الفقه على تصنيف فروع القانون إلى تصنيفين كبيرين، وهما القانون العام والقانون الخاص.^(٢٦٢) ويقصد بالأول مجموعة القواعد القانونية التى تنظم العلاقات التى تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة سيادة. ويقصد بالآخر مجموعة القواعد القانونية التى تنظم العلاقات بين الأفراد فيما بينهم أو بينهم وبين

^(٢٦٢) والحقيقة التى لا يمكن إنكارها أو تجاهلها أن هنالك العديد من القوانين المتداخلة والمتجاوزة للحدود التقليدية لكل من القانونين الخاص والعام. بمعنى أكثر دقة أنه لا يمكن اعتبار هذه القوانين من فروع القانون العام أو من فروع القانون الخاص بصفة مطلقة، بل هى على حد تعبير Lachaume (قوانين هجين *droits hybrids*) أو (قوانين خنثى *droits hermaphrodites*) أى تقع فى حدود وإطار القانونين العام والخاص معاً. ومن قبيل ذلك قانون العقوبات (*droit pénal*)، وقانون التأمين *droit d'assurances*، وقانون المنافسة (*droit de la concurrence*)، وقانون الاستهلاك *droit de la consommation* (وقانون البيئة *droit de environnement*). وقد أطلق بعض الفقهاء على التداخل بين فروع القانون المختلفة: القانون الاقتصادى (*La droit economique*) أو قانون الأعمال (*Le droit des affaires*) أو قانون السوق أو (الصفقات) (*Le droit du marché*).

- LACHAUME Jean – François, La Compétence suit la notion, Actualité Juridique, Droit Administratif (AJDA), 2002 P. 77.
- DREIFUSS Muriel, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratifs, AJDA, 2002, p 1373.

انظر فى ذلك أ.د. سعيد جبر وأ.د. محمود عبد الرحمن: مبادئ القانون، المرجع السابق، ص ٤٥.

الدولة باعتبارها شخصاً قانونياً عادياً يتعامل كما يتعامل الأفراد^(٢١٣) ، وفي إطار البحث عن طبيعة قانون حماية البيئة يمكن القول إن الفقه قد انقسم بشأن ذلك إلى عدة اتجاهات ، فالبعض يرى أن هذا القانون هو فرع من فروع القانون الخاص ، والبعض الآخر يرى أنه فرع من فروع القانون العام ، بينما ذهب رأى إلى القول بأنه يصعب دخوله في فروع القانون العام ، كذلك يصعب دخوله في فروع القانون الخاص ، وأنه فرع مستقل وأصيل من فروع علم القانون . وسوف نتحدث عن كل اتجاه من هذه الاتجاهات تباعاً.

(٢١٣) يلاحظ أن الفقهاء قد اختلفوا بشأن المعيار الذي يمكن على أساسه التمييز بين القانون العام والقانون الخاص، فذهب البعض إلى القول بأن هذا المعيار يجب أن يرتد إلى المصلحة التي يتكفل كل منهما بحمايتها ، فالقانون العام يقوم على حماية المصالح العامة والقانون الخاص يقوم على حماية المصلحة الخاصة ، إلا أن هذا المعيار كان مثار نقد من ناحية أن كل قواعد القانون سواء كان عاماً أو خاصاً رائدها المصلحة العامة ، وأنه إذا كانت قواعد القانون الخاص تستهدف تحقيق المصلحة الخاصة فلا يمكن أن يكون ذلك على حساب المصلحة الاجتماعية. وذهب جانب آخر من الفقه إلى الاعتماد على شكل قواعد كل من القانونين للتمييز بينهما، فالقانون العام قواعده أمرة متعلقة بالنظام العام بينما القانون الخاص قواعده مكملة تتعلق بالمصالح الخاصة . ولكن هذا الرأي تعرض هو الآخر لسهام النقد باعتبار أن قواعد القانون الخاص ليست كلها مكملة بل هناك طائفة منها متعلقة بالنظام العام، وتمس كيان الجماعة مثل قواعد الميراث وقوانين الأسرة وهي على هذا النحو قواعد أمرة. لذلك فإن المعيار الراجح لدى الفقه هو الذي يعتمد على معيار صفة الدولة التي تدخل بها طرفاً في العلاقة، هل بوصفها صاحبة سيادة أو شخصاً عادياً. انظر بشأن جميع المعايير السابقة وتقريرها كلاً من:-

- Weill, Droit civil, introduction générale, Paris 1973, 3^{ème} éd P. 37
- R.Savatir , Du droit Civil au droit Public Paris, L.G.D.J., 2^{ème} éd., 1950, p. 5 et S.
- أ.د. نزيه الصانق المهدي : نظرية القانون ، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١١٣ وما بعدها.
- أ.د. سعيد جبر وأ.د. محمود عبدالرحمن: مبادئ القانون، المرجع السابق، ص ٤٥.
- والمراجع الفرنسية المشار إليها بذات الصفحة وهي :
- J.Rivero: Droit Public et droit privé , Conquete au statu quo? Dalloz. 1947 chronique, p. 69 et S.
- G.Ripert, Le Declin du droit , Paris, L.G.D.J, 1949, p. 547 .

أولاً : قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون الخاص :

رأى البعض أنه قد يتصور أن يكون قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الخاص، وذلك انطلاقاً من أنه إذا كان القانون الخاص هو الذى ينظم ويضبط علاقات الأفراد العاديين - كما سبق القول - فإن هذه الخصيصة توجد فى قانون حماية البيئة إذ ينظم نوعاً معيناً من علاقات الأفراد وهى علاقاتهم بالبيئة . فهو يحدد ما ينبغى أن يكون عليه سلوك الأشخاص فى تعاملهم مع مكونات وعناصر البيئة - وذلك بوضع شروط ومعايير ذلك السلوك - كاستغلال وتشغيل السفن على نحو لا يضر البيئة البحرية ، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن قواعد القانون الخاص المتعلقة بالمسؤولية المدنية والتعويض هى المهيمنة على نظام المسؤولية عن الأضرار البيئية ، سواء من حيث شروط قيام هذه المسؤولية ، أو أساسها القانونى ، وكيفية تقدير التعويض وهذا من شأنه أن يودى إلى القول بأن قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون الخاص. (٢٦٤)

على أننا نعتقد أن هذا التصور لا يمكن قبوله ، فإذا كان حقاً أن قانون حماية البيئة ينظم علاقات الأفراد العاديين بالبيئة فإن الطرف الآخر فى هذه العلاقة هو الدولة بوصفها سلطة عامة صاحبة سيادة، فهى القوامة على حماية البيئة من المخاطر والمشاكل التى قد تهددها . كما أن القواعد التى تنظم سلوك الأفراد العاديين فى قانون حماية البيئة هى قواعد أمرة لا يملك هؤلاء الأفراد مخالفتها ، وإلا استحقوا الجزاء سواء كان جزاء جنائياً أو مدنياً أو إدارياً . أضف إلى ما تقدم فإن قواعد قانون حماية البيئة التى تنظم علاقة الأفراد بالبيئة هى قواعد هدفها المصلحة العامة ، وهذا كله ينفى تصور أن يكون قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الخاص.

أما القول بأن قواعد المسؤولية المدنية هى التى تسرى على المسؤولية فى إطار قانون حماية البيئة فإن هذا مردود عليه بأن قواعد المسؤولية فى إطار قانون حماية البيئة تختلف عن قواعد المسؤولية المدنية ، وحتى أوجه الاتفاق

(٢٦٤) انظر فى عرض هذا التصور أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٥٧ وما بعدها.

الموجودة بينها لا يمكن أن تقرر اعتبار قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الخاص ، فذات قواعد المسؤولية تُطبق - في جزء كبير منها - في إطار القانون الإداري وتحديدًا في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية ومع ذلك لم يقل أحد بأن القانون الإداري فرع من فروع القانون الخاص.

ثانياً : قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون العام :

غالبية فقهاء القانون يرجحون اعتبار قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون العام ^(٢٦٥) ، والواقع أن هذا الرأي له وجاهته، فكما سبق أن ذكرنا فإن قواعد هذا القانون في أغلبها قواعد أمرية ، كذلك فإن الدولة بوصفها سلطة عامة صاحبة سيادة هي الطرف الآخر في العلاقة، كذلك تترتب جزاءات جنائية وإدارية على مخالفة قواعد هذا القانون ، وقبل هذا وذاك فإن قواعد هذا القانون، تبغى بصورة مباشرة تحقيق المصلحة العامة ، ولما كانت المصلحة العامة ، هي من الأهداف الأساسية لقواعد القانون العام ولنشاط الإدارة الذي تنظمه تلك القواعد ^(٢٦٦) فإن ذلك من شأنه أن يغلب القول بأن قانون حماية البيئة هو فرع من فروع القانون العام.

ثالثاً : قانون حماية البيئة فرع مستقل وأصيل :

يذهب رأى في الفقه ^(٢٦٧) إلى القول بأن " قانون حماية البيئة هو فرع

^(٢٦٥) انظر من هذا الرأي أ.د. ماجد راغب الطلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٦٥ - والمستشار : جمال مبارك العنيزي: دور القضاء الإداري في حماية البيئة في دولة الكويت بحث مقدم إلى مؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية المنظم من قبل معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية والمركز العربي الإقليمي للقانون البيئي بدولة الكويت في الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢ ، ص ٣ - وأ.د. علي السيد الباز: ضحايا جرائم البيئة دراسة مقارنة من مطبوعات لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٥، ص ٢٧.

^(٢٦٦) انظر في ذلك أ.د. ثروت بدوي القانون الإداري دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧، ص ١٣ وما بعدها.

^(٢٦٧) انظر في ذلك أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ٥٨ وما بعدها.

مستقل وأصيل من فروع علم القانون، وأنه يخضع لنظرية مستقلة تُهيمن عليه لها ذاتيتها التي تميزها عن غيرها من نظريات فروع القانون العام أو الخاص . فهو يتخذ من البيئة ونظرياتها البيولوجية والفيزيائية منطلقاً لقواعده القانونية ، ويحاول أن يزاوج بين الأفكار العلمية البحتة والأفكار القانونية ، وهو يعالج المشكلات القانونية المختلفة لنشاط الإنسان في علاقته بالبيئة والوسط الطبيعي الذي يعيش فيه ، بقواعد إذا كان لها في ذات الوقت شبه بالقانون العام وبالقانون الخاص إلا أن لها استقلالية وسمات خاصة يستدل بها عليها . " إلا أن هذا الرأي يرى أن كل ما تقدم لا يصح أن يؤدي إلى القول بأن قانون حماية البيئة هو قانون مختلط تجمع قواعده بين القانون العام والقانون الخاص .

ونعتقد أن هذا الرأي غير سديد في قوله بأن قانون حماية البيئة فرع مستقل وأصيل، فما ساقه من حجج هي مجرد خصائص أو سمات يتمتع بها قانون حماية البيئة شأنه شأن كل فروع القانون ، فالقانون الاقتصادي والمالي - على سبيل المثال - تنظم قواعده أموراً فنية وله نظرياته الخاصة ، ومع ذلك لم يتخذ أحد ذلك حجة للقول بأنه ليس فرعاً من فروع القانون العام ، أو أنه فرع مستقل وأصيل ولا يمكن إدخاله في أي من التقسيمين الكبيرين لفروع القانون . لذلك فإننا نشاطر الاتجاه الغالب في الفقه بالقول بأن قانون حماية البيئة هو فرع من فروع القانون العام.

رابعاً : إلى أي فروع القانون العام ينتمي قانون حماية البيئة؟

إذا كنا قد انتهينا إلى أن قانون حماية البيئة هو فرع من فروع القانون العام فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو هل هذا القانون فرع مستقل من فروع القانون العام؟ وإذا لم يكن كذلك فإلى أي فروع القانون العام ينتمي؟ الواقع أن مثار هذا التساؤل إنما يكمن في أن حماية البيئة يتقاسمها أكثر من فرع من فروع القانون العام وذلك كل من ناحيته، فالقانون الدولي العام يتناولها في إطار القواعد والالتزامات الدولية المفروضة على الدولة في نطاق حماية البيئة.

والقانون الجنائي يتناولها من ناحية تجريم الأفعال التي من شأنها الإضرار بالبيئة ووضع العقوبات عليها. والقانون الإداري يتناولها في نطاق دور الإدارة في حماية البيئة عبر الوسائل والمكنات التي أعطاها إياها القانون لتحقيق المصلحة العامة. والقانون الاقتصادي يتناول حماية البيئة في نطاق علاقتها بالتنمية الاقتصادية والمالية.

يذهب أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو وبعض الفقه إلى القول بأن " قانون حماية البيئة أو قانون البيئة .. ليس قانوناً موحداً يقع بين دفتي تقنين من التقنيات ولكنه هو مجموعة من القوانين أو التشريعات التي تتفق في وحدة الهدف وهو حماية البيئة. وأغلب هذه التشريعات توجد في قوانين الصحة العامة ، والنظافة العامة ، والمحلات العامة والإدارة المحلية، وكلها تدخل في إطار القانون الإداري. وإذا كانت بعض الدول قد أصدرت أخيراً قوانين خاصة بحماية البيئة ، على وجه الاستقلال فإن هذه القوانين لا تستغرق كل تشريعات أو قواعد حماية البيئة ، كما أنها تدخل في مجال القانون الإداري وتعد من فروع الحديثة التي أضيفت مؤخراً إلى فروع التقليدية كقانون الخدمة المدنية وقانون المرور... وكلها تتكامل لتجسد القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها إحدى السلطات العامة فيها وهذه هي قواعد القانون الإداري ". (٢٦٨)

ونحن نتفق مع أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو في أن غالبية التشريعات التي تنظم حماية البيئة إنما تدخل في إطار القانون الإداري وتعتبر فرعاً من فروع الحديثة. لا سيما أنه حتى بالنسبة للالتزامات والقواعد الدولية التي تسبق على عاتق الدولة بموجب قواعد القانون الدولي بهدف حماية البيئة إنما

(٢٦٨) أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٦٥ وراجع من ذات الرأي وقريب منه المستشار جمال مبارك العنيزي: دور القضاء الإداري في حماية البيئة في دولة الكويت، المرجع السابق، ص ٣ ود. علي السيد البار: ضحايا جرائم البيئة، المرجع السابق، ص ٢٧.

تصب في النهاية في قالب القانون الإداري الوطني الخاص بكل دولة، وذلك لوضع هذه الالتزامات وتلك القواعد موضع التنفيذ وعن طريق آليات ومكنات الإدارة التي منحها إياها القانون ، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن القانون الجنائي وإن كان يتناول بعض جوانب حماية البيئة بالتنظيم عن طريق تجريم الأفعال التي من شأنها الإضرار بالبيئة، فإن الاتجاه الحديث في القانون الجنائي إنما يتجه نحو الحد من العقاب الجنائي في الجرائم البيئية وبعض الجرائم الأخرى والاكتفاء بالجزاء الإداري ، حتى بدأنا نسمع عن مصطلح قانون العقوبات الإداري والقانون الإداري الجنائي^(٢٦٩) لكل ذلك فإن قانون حماية البيئة مكانه الطبيعي بين فروع القانون العام وفي إطار القانون الإداري.

^(٢٦٩) راجع في ذلك د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٩ وما بعدها - وأ.د. محمد سامي الشوا: القانون الإداري الجزائي ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦، ص ٩ وما بعدها - وأ.د. محمد غنام القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس ١٩٩٤، ص ٩٢ وما بعدها، والعدد الثالث، يونيو ١٩٩٤، ص ١١ وما بعدها.

الفصل الثالث

الحماية الإدارية للبيئة بين أوجه الحماية القانونية الأخرى للبيئة

بالنظر إلى أهمية موضوع حماية البيئة من ناحية ، وإلى تشعب وكثرة المخاطر والمشاكل التي تحيط بها من ناحية أخرى ، وعدم اقتصار أضرار ومسببات هذه المخاطر على دولة واحدة فإنها كانت مثار اهتمام قواعد القانون الدولي والداخلي على حد سواء ، وقد استتبع ذلك تعدد أوجه حماية البيئة بتعدد هذه القواعد القانونية التي تنظم كل وجه من أوجه هذه الحماية . وحتى لا تخرج هذه الدراسة عن إطارها الصحيح باعتبارها دراسة قانونية للحماية الإدارية للبيئة فإننا سوف نتناول فكرة موجزة عن أوجه حماية البيئة وذلك في إطار التشريعات المنظمة لحماية البيئة سواء كانت تشريعات دولية أو وطنية ، وذلك في المبحث الأول ، ثم نتناول في المبحث الآخر إبراز أهمية دور الحماية الإدارية للبيئة بالنظر إلى غيرها من أوجه الحماية الأخرى.

المبحث الأول

أوجه حماية البيئة

هناك عدة أوجه لحماية البيئة ، ففي نطاق القانون الدولي توجد حماية دولية للبيئة عن طريق المنظمات الدولية والمعاهدات والاتفاقات الدولية التي تتم بين أعضاء وأشخاص القانون الدولي. وفي نطاق القانون الوطني نجد أن هناك حماية عن طريق التشريعات الجنائية الوطنية الخاصة بكل دولة ، علاوة على أنه توجد حماية للبيئة تمارس عن طريق الأفراد والأحزاب والجمعيات الأهلية ، والأهم من هذه وتلك توجد حماية إدارية للبيئة تقوم بها الأجهزة الإدارية في أي دولة من خلال ممارسة دورها الذي ناطه بها القانون من أجل تحقيق الأهداف التي حددها لها. وسوف نلقى نظرة موجزة عن كل وجه من أوجه هذه الحماية في مطلب مستقل.

المطلب الأول

الحماية الدولية للبيئة

ونقصد بها تلك الحماية التي تتم عن طريق أشخاص القانون الدولي - سواء كانوا دولاً أو منظمات دولية بكافة أنواعها ، أو غيرهم من أشخاص القانون الدولي - بهدف المحافظة على البيئة ومنع تلوثها ، والعمل على خفضه والسيطرة عليه حال وقوعه ، والمحافظة على الموارد الطبيعية وذلك عن طريق قواعد القانون الدولي ، أي كانت مصادر هذه القواعد . أي سواء كانت اتفاقات دولية . أو قرارات منظمات دولية ، أو غيرها من المصادر على الوجه الذي سبق بيانه في الفصل الثاني من هذا الباب.

وقد بدأت الجهود الدولية لحماية البيئة منذ أمد بعيد - خلال وقبل الحرب العالمية الثانية - عندما قامت عصبة الأمم بالتعاون مع بعض الحكومات بإبرام اتفاقية دولية للحد من تلوث البيئة البحرية بواسطة السفن . ومع بداية الأربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي أبرمت عدة اتفاقيات دولية للمحافظة على الحياة المائية والبرية ولكنها لم تحظ بأية فاعلية نتيجة لعدم تصديق الدول عليها ، مثال ذلك الاتفاقية الدولية لتنظيم صيد الحيتان لعام ١٩٤٦ .^(٢٧٠)

ومع نهاية الستينيات من القرن الماضي ونتيجة لكثرة الإنذارات سواء من العلماء أو أنصار البيئة أو الرأي العام حول خطورة المشاكل التي تتعرض لها البيئة ؛ فقد تفجر الوعي والإحساس البيئي على مستوى العالم ، وقد مارس تلك أثراً واضحاً في صدور العديد من الاتفاقيات الدولية ؛ ففي عام ١٩٦٨ انبثق عن المجلس الأوروبي ما عُرف بـ " إعلان حول النضال ضد التلوث الجوي " وكذلك ما يُعرف بـ " العهد الأوروبي للماء " . أيضاً تحركت منظمة الوحدة الإفريقية نحو التوصية بما يُعرف " بالاتفاقية الإفريقية لحماية الطبيعة

^(٢٧٠) في تفصيل ذلك انظر د. بدرية عبدالله العوضي : أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي ، دور المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي* ، المرجع السابق ، ص ٧٠.

وعقب ذلك دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي بشأن حماية البيئة الإنسانية من أجل إيقاف هبوط مستوى تلك البيئة ، ووضع القواعد القانونية الكفيلة بحمايتها والمحافظة على مكوّناتها ومواردها الطبيعية ، وذلك بناءً على الدراسات والأبحاث المستفيضة التي قامت بها الأمم المتحدة عن طريق أجهزتها المتخصصة قبل توجيه هذه الدعوة . وقد عُقد هذا المؤتمر بالفعل في الفترة من ٥ إلى ١٦ يوليو عام ١٩٧٢ بمدينة أَسْطُكُولَهْم بالسويد ، وانتهى إلى تبني مجموعة هامة من المبادئ والتوصيات على درجة بالغة من الأهمية لا تزال حتى يومنا هذا المرجع الأساس لكافة المهتمين بشئون حماية البيئة. (٢٧٢)

ويؤرخ البعض بتاريخ انعقاد هذا المؤتمر كمولد للقانون الدولي للبيئة (٢٧٣) وقد تواصل الاهتمام الدولي بحماية البيئة حيث عُقد في مدينة ريودي جانيرو في يونيو عام ١٩٩٢ مؤتمر الأمم المتحدة الثاني لحماية البيئة ، والمعروف بمسمى مؤتمر "البيئة والتنمية" أو "قمة الأرض" وقد تمخض عما يعرف بإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية ، ومفكرة القرن وهي عبارة عن مبادئ في العلاقات الدولية بشأن حماية البيئة، واتفاقية التغيرات المناخية واتفاقية التنوع البيولوجي . (٢٧٤)

(٢٧١) انظر في ذلك : د. أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها.

(٢٧٢) انظر شأن هذا المؤتمر وما صدر عنه من توصيات وإعلانات:

- J.P. Sicault, La Conference des Nations- unies sur l'environnement, thèse, Paris, 1976, p. 10 et S.

- L.Sohn, the Stockholm declaration on human environment, in Haru-int. L. Jour, 14 (1973) p. 423 et Seq.

وانظر كذلك أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٣١

- ود. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي دور المنظمات

الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها - ود.

محسن أفكرين: القانون الدولي للبيئة، المرجع السابق، ص ٦.

(٢٧٣) انظر د. أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق، ص ١٥.

(٢٧٤) انظر في ذلك د. محسن أفكرين: القانون الدولي للبيئة ، المرجع السابق، ص ٧.

عقب ذلك عٌقدت الكثير من الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة سواء كانت اتفاقات متعددة الأطراف ، أو ثنائية أو كانت اتفاقات عالمية أو إقليمية. كذلك ساهمت المنظمات الدولية المتخصصة كثيراً في الحماية الدولية للبيئة مثل منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة اليونسكو ، ومنظمة الأرصاد الدولية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، والمنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة العمل الدولية. (٢٧٤)

المطلب الثاني

حماية الأفراد والجماعات الوطنية للبيئة

ونقصد بها تلك الحماية التي يقوم بها الأفراد ، والجمعيات الأهلية ، والأحزاب في المجتمع الوطني لكل دولة ، من أجل المحافظة على البيئة . وذلك بمنع المخاطر والمشكلات التي تحيط بها منذ البداية ، أو محاصرتها ومنع تفاقم آثارها وعلاجها بعد وقوعها. وذلك عن طريق ممارسة الضغوط بشتى الطرق من أجل حمل أجهزة الدولة المختصة على التصدى للمشكلات والمخاطر البيئية ، ومراقبة أدائها في هذا الشأن.

والواقع أن الاهتمام بحماية البيئة قد بدأ فى صورة حماية الأفراد والجماعات الوطنية للبيئة ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوربا وبخاصة فرنسا وألمانيا والسويد بدأ الاهتمام بحماية البيئة عندما تزايد عدد الجمعيات التى أخذت فى كشف المتسببين فى تلويث البيئة من الهيئات والأفراد ، ومتابعتهم من أجل الوصول إلى إدانتهم ، وممارسة الضغوط بصور مختلفة سواء عن طريق التجمعات و المظاهرات أو تكوين الأحزاب وتنظيم المؤتمرات والندوات من أجل دفع الحكومات إلى الاهتمام بمشاكل البيئة على نحو أفضل، وانتهاج سياسة عامة

(٢٧٥) انظر بشأن دور هذه المنظمات والوكالات المتخصصة فى الحماية الدولية للبيئة د. بديرة عبدالله موسى: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى للبيئة "، المرجع السابق، ص ٨٣ وما بعدها .

تزيد من فاعلية هذه الحماية. (٢٧٦)

وسوف نتناول بصورة موجزة الدور الذى يمكن أن يمارسه كل من الأفراد ، والجمعيات الأهلية ، والأحزاب فى حماية البيئة.

أولاً : حماية الأفراد للبيئة :

بدأ الاهتمام بحماية البيئة من المشاكل والمخاطر التى تُحقيق بها عن طريق الأفراد (٢٧٧) فى صورة التظاهرات ، وعقد الندوات والمؤتمرات من أجل مطالبة الحكومات والأنظمة فى كل دولة بالاهتمام بمشاكل البيئة . فالأفراد بحكم أنهم يشكلون الرأى العام فى أى دولة قد تكون لهم المقدرة والفاعلية فى حماية البيئة أكثر من دور الحكومة والأجهزة الإدارية فى الدولة . ولعل مرد ذلك أن الحكومات قد تغفل عن عمد القضاء على بعض المشاكل المتعلقة بالبيئة - مثل التلوث الناتج عن المصانع - إذا كان من شأن هذه المشاكل التأثير على التنمية فى الدولة ، ولكنها قد تضطر إلى ذلك تحت ضغط الرأى العام الذى يُشكله الأفراد وغيرهم من الجماعات الأهلية.

والواقع أن دور الأفراد فى حماية البيئة يرتبط بصورة كبيرة بمدى نمو الرأى العام فى كل دولة ، فنجد أن دور الأفراد فى حماية البيئة يزداد بصورة كبيرة فى الدول المتقدمة ، التى تكون فيها مساحة الرأى العام كبيرة ومتاحة وتلقى اهتماماً كبيراً من جانب الحكومات والأجهزة الإدارية. وذلك على عكس الحال فى الدول التى تكون فيها مساحة الرأى العام قليلة أو معدومة. (٢٧٨) وهى غالباً الدول

(٢٧٦) انظر فى ذلك :

- Michel Des Pax, Droit de L'environnementt, op Cit, p. VIII.

(٢٧٧) انظر بشأن الدور الذى يمكن أن يمارسه الأفراد فى مواجهة مشاكل البيئة : دنيكولاس هويكنز و د. سبير مهنا و د. صلاح النجار : الناس والتلوث - البناء الثقافى ورد الفعل الاجتماعى فى مصر - ترجمة مشيرة الجزايرى : الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى، مصر ٢٠٠٣، ص ٢١ وما بعدها.

(٢٧٨) الواقع أن سبب قلة مساحة الرأى العام أو اندماجها فى بعض الأحوال فى الدول النامية أو ما يسمونها بدول العالم الثالث إنما يرجع إلى أن الرأى العام يحتاج لكثير من الأمور لتكوينه وهو ما لا يوجد فى هذه الدول - فكما ذكر بعض الفقه - فإن الرأى العام لا يتشيد إلا فى -

النامية أو ما يسمونها بدول العالم الثالث . فنجد أن اهتمام الأفراد بحماية البيئة يقل أو ينعدم في هذه الدول وحتى إن وجد في حدود معينة فإنه لا يلقى إلا القليل من الاهتمام من الحكومات والأجهزة الإدارية.

وثمة دور هام للأفراد في حماية البيئة - لا يمكن أن يفترق في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية - وهو سلوك الأفراد تجاه البيئة ومواردها الطبيعية ، وذلك عن طريق محاولة الاقتصاد قدر الإمكان في موارد الطبيعة المتاحة وعدم استنزافها أو إنهاكها.

ثانياً : حماية الجمعيات الأهلية للبيئة :

لقيت البيئة اهتماماً كبيراً من الجمعيات الأهلية، فقد وجد محبو الطبيعة والمدافعون عن البيئة ضالتهم المنشودة في نظام الجمعيات الأهلية كجهة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ولها الأهلية القانونية ، وأهلية التمثيل أمام القضاء لتعطيتهم المقطرة على تنسيق جهودهم وتضافرها في سبيل تحقيق هدفهم في حماية البيئة.

فقد أصبحت جمعيات الدفاع عن البيئة ، وجمعيات الدفاع عن المستهلكين واجهة معبرة عن حماية البيئة والمستهلك وذلك في الأنظمة الديمقراطية . (٢٧٩) إذ

- دول حظيت شعوبها بفرص وافية للارتقاء بفردتها اقتصادياً وثقافياً واجتماعياً علاوة على أنها حظيت بتجارب عديدة من الكفاح الدستوري فالرأى العام لا يمكن أن يتكون في دول يعاني الأفراد فيها من الفقر والجهل كذلك لا يمكن أن يتكون الرأى العام في دولة ما إلا إذا توافرت فيها للأفراد حرياتهم الأساسية مثل الحرية الشخصية وحرية الرأى وحرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات والنقابات وحرية الصحافة وسائر وسائل الإعلام . انظر في ذلك أ.د. سعد عصفور: مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر بحث منشور بمجلة المحاماة العددان الخامس والسادس - مايو - يونيو ١٩٥٩ ص ١٠٥ ، ص ١١٠ وما بعدها.

(٢٧٩) انظر في ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠١ وانظر في دور الجمعيات من حماية الغذاء من التلوث د. محمد عبده إمام : الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة د.ر الجامعة الجديدة للنشر الإلكترونية ٢٠٠٤ ص ٣٩٥ وما بعدها - وانظر بشأن دور الجمعيات الأهلية في حماية المستهلك د. راضى عبدالمعطي على السيد: الإتجاه الى خلق نظرية علمية في القانون الإدارى لحماية المستهلك، رسالة دكتوراة، مقنة لكلية الحقوق جامعة أسبوط عام ٢٠٠٢ ، ص ٤٩٥ وما بعدها.

تعمل هذه الجمعيات على تنسيق جهود الأفراد مع جهود أجهزة الدولة التي تعمل فيها من أجل تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

وما من شك في أن هذه الجمعيات لها دور كبير في حماية البيئة ، ولكنها بحاجة إلى تنسيق نشاطها مع الدولة والحصول على دعمها لتحقيق أهدافها في حماية البيئة ، ولكن مع الوضع في الاعتبار أن تبقى هذه الجمعيات محتفظة باستقلالها في مواجهة الدولة وأجهزتها لأن فقدانها لهذا الاستقلال يترتب عليه أن تصبح مجرد أداة أو جهاز تابع للحكومة.^(٢٨٠) وهو ما قد يفقدها القدرة على القيام بمهمتها في حماية البيئة على خير وجه ، خاصة أن هذه الجمعيات تمارس ضغوطاً على الحكومة بمعارضتها لكل مشروع من المشروعات التي من شأنها أن تؤدي إلى تلويث البيئة والإضرار بها .^(٢٨١)

وتلجأ هذه الجمعيات إلى عدة وسائل من أجل تحقيق أهدافها ، بداية مع جمع المعلومات المتعلقة بالمشاكل التي تهدد الوسط البيئي ، وذلك عن طريق القيام بعمل قاعدة بيانات حول هذه المشاكل والأسباب التي تؤدي إليها وذلك توطئة لعرض هذه المعلومات على الجهات الإدارية للعمل على إزالة هذه المعوقات والمشاكل البيئية .^(٢٨٢) وفي بعض الأحيان قد تمارس دوراً استشارياً بالنسبة للجهات المختصة باتخاذ قرار يتعلق بالبيئة . وقد تكون لها مشاركة في أعمال اللجان التي تتولى إعداد التشريعات المتعلقة بحماية البيئة ، بل إننا نجد أن القانون

^(٢٨٠) انظر :

- J.Morand- Deviller, le droit de l'Environnement, P.U.F. Que sais - je No 2334 , 1^{re} éd, Paris 1987 .

^(٢٨١) انظر أ.د. نبيلة عبدالحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠١ وانظر كذلك.

- M.Prieur , L'agrément des associations de protection de la nature et de l'environnement. D. 1978. chronl 43.

^(٢٨٢) انظر في ذلك د. أحمد مصطفى ناصف: نحو إنشاء قاعدة بيانات قانونية للتشريعات البيئية في جمهورية مصر العربية بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين المنعقد بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، فبراير ١٩٩٢.

نفسه في بعض البلاد يلزم الهيئات المختصة سواء كانت مركزية أو محلية بعدم اتخاذ قرار في مجموعة من المسائل المتعلقة بالبيئة إلا بعد أخذ رأي الجمعيات (الأكثر تمثيلاً) وذلك بغرض تأكيد ديمقراطية هذه القرارات. (٢٨٣)

فإذا لم تحقق الوسائل السابقة الهدف الذي ترمى إليه هذه الجمعيات في حماية البيئة فإنه يكون لها - بما أعطتها القانون من شخصية اعتبارية تعطيها الحق في أهلية التقاضي من أجل المصالح التي تكونت من أجلها ، وهي رعاية البيئة وحمايتها - أن تسقيم الدعاوى أمام القضاء ضد أي قرارات إدارية تتعلق بإنشاء مشروعات ، أو الترخيص لبعض الأفراد بأنشطة من شأنها الإضرار بالبيئة. ومن الدعاوى التي أقامتها الجمعيات بهدف حماية البيئة الدعاوى التي أقيمت أمام محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية من جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية ضد رئيس مجلس الوزراء المصري ، ومحافظ الإسكندرية ، ورئيس الهيئة المصرية العامة لحماية الشواطئ ، ورئيس جهاز شئون البيئة ، ورئيس حي شرق الإسكندرية بهدف وقف وتنفيذ إلغاء القرار الصادر من محافظ الإسكندرية بالترخيص بإقامة أندية للشرطة والمعلمين والقوات المسلحة داخل حرم البحر بالمنطقة الواقعة بشاطئ رشدي ومصطفى كامل بالإسكندرية ، لمخالفتها لتشريعات البيئة، وما يمكن أن تؤدي إليه من تأثير بيئي ضار وقد قضى لصالح الجمعية في هذه الدعاوى. (٢٨٤)

وفي دولة الكويت تمارس الجمعيات الأهلية دوراً كبيراً في حماية البيئة الكويتية ، فقد تأسست في ٣١ / ٣ / ١٩٧٤ الجمعية الكويتية لحماية البيئة كجهة أهلية تعمل على حماية البيئة وذلك من خلال السعي إلى تحقيق الأهداف التالية :

(٢٨٣) انظر في ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠٣ وانظر كذلك.

- J.Morand- Deviller, le droit de l'Environnement, Op. cit, p. 54.

(٢٨٤) حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية الصادر بجلسة ٢٠٠١/٦/١٤ في الدعوى رقم ١٦٩٤ لسنة ٥٥ ق منشور بمجموعة أعمال مؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية تجربة جمهورية مصر العربية المنعقد في الكويت في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٣٤٧.

- العمل على حماية البيئة ومكافحة أسباب التلوث في جميع المجالات وتجميع جهود المهتمين بهذه الأمور وتنسيقها.
 - اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية والعلاجية الممكنة ضد التلوث.
 - العمل على إيجاد تفكير ببنى وعلى واقتراح التشريعات العلاجية الممكنة ضد تلوث البيئة.
 - حماية مصادر الثروة الطبيعية في البلاد.
 - الاهتمام بالنواحي التربوية والإعلامية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالبيئة وحمايتها.
 - السعى إلى تحقيق المساهمة الفاعلة في توعية المواطن ورفع مستواه العلمي والثقافي في الأمور المتعلقة بالبيئة ، خاصة فيما يتعلق بتلوث الهواء والتربة وحماية مصادر الثروة الطبيعية في البلاد والمحافظة عليها وذلك بالتعاون مع الجهة المختصة.
- والجمعية عدد من اللجان الفاعلة ؛ منها اللجنة التطوعية لحماية البيئة البرية ، ولجنة حماية الحياة الفطرية . وقد قامت اللجنة التطوعية بأنشطة وأعمال كثيرة مميزة في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها ، ونظمت لجنة حماية الحياة الفطرية عدة معارض تصويرية عن الحياة الفطرية. والجمعية عضو في الاتحاد الدولي لصون الطبيعة (IUCN).
- وفي عام ٢٠٠١ وعلى أثر كارثة نفوق الأسماك في جون الكويت نشأت جماعة الخط الأخضر ، كجمعية غير مشهرة تعمل تحت مظلة الاتحاد الكويتي للمزارعين ، حيث كان بداية نشاطها بقيام مجموعة من الناشطين في المجال البيئي بالدعوة إلى إقامة أول تجمع ومظاهرة بيئية أمام البرلمان الكويتي بغرض دفع مزيد من أعضاء البرلمان للتوقيع على عقد جلسة طارئة لبحث مشكلة نفوق الأسماك. عقب ذلك قامت هذه الجماعة ببذل جهود كبيرة في كشف المتسببين في تلوث البيئة الكويتية وأسباب هذا التلوث بكافة الطرق سواء عن طريق التحري البيئي أو نشر المقالات بالصحف والمجلات. وفي أكتوبر عام ٢٠٠٤ صدر تحت مظلة هذه الجماعة مجلة

الخط الأخضر ، كمجلة متخصصة بالشئون البيئية ، تهتم بنشر المقالات والأبحاث المتعلقة بالبيئة ، وتمارس دوراً كبيراً في التوعية البيئية ليس على مستوى البيئة الكويتية فقط وإنما امتد دورها هذا إلى العديد من الدول العربية المجاورة.

إلى جانب ذلك توجد جمعية العمل التطوعي والتي تهتم بحماية البيئة الكويتية عن طريق القيام بأعمال تطوعية كتنظافة الشواطئ ، والمحافظة على الأحياء البحرية ، ومن أعمالها برنامج تنمية وحماية الشعاب المرجانية . واستخراج السفن الغارقة في المياه الكويتية عن طريق فريق الغوص الكويتي للتقليل من مصادر التلوث ، وتنمية المحميات الطبيعية وحماية التنوع الحيوي في الكويت.

ومما لا شك فيه إن للجمعيات الأهلية دوراً هاماً في التأثير في اتجاهات المواطنين وسلوكياتهم على نحو يحافظ على البيئة ويوفر لمواردها الحماية والتنمية. (٢٨٤) كذلك يؤدي التوسع في إنشاء الجمعيات الأهلية المعنية بشئون البيئة إلى دعم الجهود التي تبذلها الدولة والأجهزة التنفيذية والمحلية من أجل حماية البيئة مما يتحقق معه ما يصبوا إليه الجميع من الحق في بيئة صحية سليمة وتنمية متواصلة. (٢٨٥)

ثالثاً : دور الأحزاب في حماية البيئة :

لم تقتصر حماية البيئة من قبل الجماعات الأهلية على الجمعيات فقط وإنما تعدتها إلى اهتمام الأحزاب السياسية بالأمر ، فكما ذكر بعض الفقه لما كانت الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية تلعب دوراً هاماً في توعية الجماهير، ولما كان رفع مستوى الوعي البيئي لدى الناس يعتبر وسيلة لازمة لمكافحة التلوث - فإن بعض الأحزاب قد تأسست في السنوات الأخيرة بغرض حماية البيئة ، والتوعية بأهميتها ، وإبراز مخاطر الاعتداء عليها ، والعمل على صيانتها بكل

(٢٨٤) انظر د. فارس محمد عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر، المرجع السابق، ص ٥٤.

(٢٨٥) راجع المستشار محمد عبد العزيز الجندى: دور الجمعيات الأهلية في حماية البيئة، بحث مقدم إلى مؤتمر قانون البيئة بين الواقع والمأمول بكلية الحقوق، جامعة طنطا بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠١.

السبل السلمية. ^(٢٨٧) فاعتباراً من الثمانينيات أصبح للبيئة "حزب سياسى" فى أغلب الدول الأوروبية حزب مهمته الرئيسية الحفاظ على البيئة والدفاع عنها. ^(٢٨٨)

ومن الدول الأوروبية التى يوجد فيها حزب سياسى للدفاع عن البيئة - وهو ما يعرف بحزب الخضر - كل من بلجيكا ، والدنمارك ، وإسبانيا ، وفرنسا ، والمملكة المتحدة ، وإيطاليا ، وأيرلندا ، ولوكسمبرج ، وهولندا ، والبرتغال ، وألمانيا ، والنمسا ، وسويسرا. وكان يوجد حزب للخضر فى الاتحاد السوفيتى السابق. كذلك نجد وجوداً لهذا الحزب فى كل من بولندا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، وكندا ، واليابان. ويهدف حزب الخضر إلى حماية الطبيعة والتنسيق بينها وبين الحياة البشرية. ويُعتبر حزب الخضر فى ألمانيا من أقوى أحزاب الخضر فى أوربا، إذ له تمثيل ليس بقليل فى البرلمان الألمانى ، كذلك له سبعة نواب فى البرلمان الأوروبى. أما عن جمهورية مصر العربية فقد وجد فيها حزب للخضر تأسس عام ١٩٨٨ وكان لحادث تشرنوبل أثر كبير فى تأسيسه. ويدافع هذا الحزب عن حماية البيئة باعتبارها حقاً أصيلاً للإنسان المصرى فى العيش فى حياة خالية من التلوث ، وفى سبيل ذلك يولى البيئة الاهتمام الرئيسى لبرامجه وأهدافه. ^(٢٨٩)

المطلب الثالث

الحماية الجنائية البيئية

يقصد بالحماية الجنائية للبيئة تلك الحماية التى تقررها التشريعات الجنائية ، فى إطار القانون الوطنى لكل دولة، بغرض منع المشاكل والمخاطر التى تسببها بالبيئة منذ البداية ، وذلك عن طريق الصفة الرادعة للعقوبات التى يضعها هذا القانون

^(٢٨٧) نقلاً عن أ.د. ماجد راجب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ١٥.

^(٢٨٨) انظر أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد للبيئة، المرجع السابق، ص ٩٢.

^(٢٨٩) انظر د. فارس محمد عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر، المرجع السابق، ص ٥٥.

لملاحقة المضررين بالبيئة بالعقاب، ويكون ذلك عن طريق تحديد الأفعال والسلوكيات التي من شأنها الإضرار بالبيئة، ووضع عقوبات وتدابير رادعة على إتقانها. (٢٩٠)

فالقانون الجنائي - بما له من دور في حماية المصالح الاجتماعية الجوهرية - يبدو له أهمية كبيرة وذاتية خاصة في نطاق حماية البيئة، باعتبارها مصلحة اجتماعية لها أهميتها بالنسبة للفرد والجماعة على السواء - ويبدو مظهر ذلك في أن الكثير من الأفعال التي يتم تجريمها من قبل المشرع حال كونها تنال من البيئة تدخل في عداد جرائم الخطر وليس جرائم الضرر، أي أنه يكفي وقوع الفعل الماس بالبيئة في حد ذاته لقيام الجريمة حتى ولو لم يترتب على وقوعه حدوث ضرر بالبيئة. (٢٩١)

والواقع أن الحماية الجنائية تأتي حين يرى المشرع أن الحماية التي يوفرها لمصلحة ما من المصالح الاجتماعية في فروع القانون الأخرى ليست كافية لصيانة هذه المصلحة. (٢٩٢) ويرى بعض الفقه (٢٩٣) أنه يحسن لتفعيل

(٢٩٠) راجع بشأن الحماية الجنائية من حيث مضمونها وعناصرها وأهدافها كلاً من: أ.د. سلوى توفيق بكير: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص ٥٤. وما بعدها و د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة، المرجع السابق، ص ٦٦ وما بعدها - ود. أسامة عبدالعزيز: نحو سياسة جنائية لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠٧ وما بعدها ود. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص ٦، ص ٢٥، ص ٣٠ - ود. محمد حسن الكندري: المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي، المرجع السابق، ص ١٢ وما بعدها.

(٢٩١) انظر في تفصيل ذلك د. عبد الرحمن حسين على علام: الحماية الجنائية لحق الإنسان في بيئة ملائمة، مكتبة نهضة الشرق - القاهرة ١٩٨٥ ص ٨ وما بعدها - وانظر كذلك د. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص ٧ وما بعدها - وكذلك د. أسامة عبد العزيز: نحو سياسة جنائية لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠٧.

(٢٩٢) أ.د. سلوى توفيق بكير: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص ٥٥.

(٢٩٣) د. عبد الفتاح محمد سراج: فلسفة العقاب على جرائم البيئة دراسة تحليلية في فلسفة القانون البيئي، مجلة كلية الدراسات العليا - بأكاديمية مبارك للأمن - مصر العدد السادس يناير ٢٠٠٢ ص ٢٤٨ وما بعدها.

الفلسفة العقابية على الانتهاكات البيئية أن يبنى المشرع سياسة جنائية تقوم على عدة أمور ، منها : العقاب على الشروع في تنفيذ الأفعال التي تشمل انتهاكات بيئية باعتبارها تشكل تهديداً على البيئة ، وذلك يتوقف على حسب ما إذا كان الفعل يتصور فيه الشروع من عدمه. وكذلك التوسع في العقوبات السالبة للحرية على بعض الجرائم التي تلحق الأذى بالصحة العامة وحياة الإنسان . وإنشاء قضاء جنائي متخصص للنظر في جرائم البيئة، وذلك لما يمثله هذا الأمر من مميزات عدة ، من أهمها سرعة الفصل في قضايا البيئة وهي من العوامل الحاسمة في تحقيق الردع.

ويرى البعض الآخر من الفقه أن تنوع صور المساس بالبيئة وخطورتها يؤدي إلى القول بضرورة وجود حماية جنائية خاصة للبيئة. ذلك أن نصوص التجريم العامة الواردة في قوانين العقوبات - والتي تحمي الإنسان والحيوان - مثل جرائم المساس بالحق في الحياة ، وسلامة الجسم لا تتضمن حماية كافية للبيئة. إذ أنها تنقسم بنطاق ضيق يقصر عن شمول دائرة واسعة من الأفعال الماسة بالبيئة . من جانب آخر فإنه قد يصعب إقامة الدليل على توافر الصلة بين أفعال المساس بالبيئة من ناحية وبين أفعال المساس بالحق في الحياة أو سلامة الجسم من ناحية أخرى، الأمر الذي يؤدي إلى أن تصبح النصوص العامة غير كافية ولا فعالة لحماية البيئة. فضلاً عما يتميز به المساس بالبيئة وضوابط المحافظة عليها من اعتبارات فنية تقتضي إفرادها بنصوص خاصة. (٢٩١)

وعليه فقد تدخل المشرع في غالبية الدول فوضع تجريماً خاصاً أو نماذج خاصة لتجريم الأفعال التي تشكل خروجاً على الضوابط التي تكفل حماية البيئة ، ووضع من العقوبات والتدابير ما يكفل لنصوص التجريم الموضوعية تحقيق هدفها، ولم يكتف بما جاء بنصوص التجريم العامة المتعلقة بالحق في الحياة وسلامة الجسم.

(٢٩١) د. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص ٣٠.

المبحث الثاني

أهمية دور الحماية الإدارية للبيئة

الواقع أنه إذا كان كل وجه من أوجه الحماية القانونية للبيئة - السابق الحديث عنها في المبحث الأول من هذا الفصل - له أهميته ومزاياه ، إلا أنه على الجانب الآخر لا يخلو من بعض العيوب والمثالب التي من شأنها الانتقاص من الفائدة الموجودة منه في حماية البيئة ، من ناحية والتي تبرز مدى الحاجة إلى حماية إدارية فعالة للبيئة من ناحية أخرى . لذلك فإن الأمر يقتضي منا أن نتناول في مطلب أول : تقدير كل وجه من أوجه الحماية القانونية السابق الحديث عنها، ثم نتناول في مطلب آخر : إبراز أهمية الحماية الإدارية للبيئة.

المطلب الأول

تقدير أوجه الحماية القانونية للبيئة

الحماية الدولية للبيئة لها فائدتها من نواح كثيرة ، منها : أنها تكون أكثر فاعلية في معالجة المشاكل والمخاطر البيئية التي لا تقتصر أضرارها أو مسبباتها على دولة واحدة . مثل التلوث البحري بالزيت ^(٢٩٥) ومشكلة الأمطار الحمضية التي تتكون في بعض الدول ثم تهطل على دول أخرى . ^(٢٩٦) كذلك تبدو فائدتها في الاستفادة من الإمكانيات والتقنيات الفنية العالية في دراسة المشاكل والمخاطر البيئية، فهذه التقنيات نظراً لتكلفتها المرتفعة لا يمكن امتلاكها إلا من خلال بعض أشخاص القانون الدولي وبخاصة المنظمات الدولية ، وهي إمكانيات وتقنيات قد لا

^(٢٩٥) راجع بشأن الجهود الدولية لحماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت أ.د. جلال وفاء محمدين: الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ٢٠٠١، ص ٣ وما بعدها - والمستشار أحمد محمود الجمل : حماية البيئة البحرية من التلوث في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٤ وما بعدها.

^(٢٩٦) راجع بشأن الأمطار الحمضية مسبباتها، ومكوناتها، وأخطارها:-

- I.H. Van hier, Acid Rain and international Law, p. 5.

تتاح في إطار الحماية الوطنية للبيئة الخاصة بكل دولة. (٢٩٧)

إلا أن الحماية الدولية هذه يعيبها ما يعيب قواعد القانون الدولي بصفة عامة من إثارة الشك حول مدى قوتها الإلزامية من ناحية، ومدى فاعلية الجزاءات التي تتضمنها قواعد هذا القانون من ناحية أخرى (٢٩٨). ليس هذا فحسب بل إنه على المستوى الوطني على الرغم من توصل دول المجتمع الدولي إلى إبرام أكثر من (١٨٠) اتفاقية دولية وإقليمية بشأن حماية البيئة إلا أن معظم هذه الاتفاقيات لم يتم تنفيذها بالشكل المطلوب من قبل غالبية الدول.

فالدول العربية على سبيل المثال لم تقم بتنفيذ الاتفاقيات البيئية التي انضمت إليها بشكل مرضٍ، ويرتد ذلك إلى أسباب عديدة من أهمها: غياب السياسات البيئية الواضحة في هذه الدول. وتجاهل الجوانب القانونية في الاستراتيجيات الوطنية أو في الخطط الخمسية للتنمية، بالإضافة إلى النقص في الأدوات القانونية والكوادر الفنية الوطنية المتدربة على تطبيق وتنفيذ المعايير البيئية المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية البيئية حتى بعد الانضمام إليها وتعهد الدول الأطراف بتطبيقها على المستوى الوطني. (٢٩٩)

لكل ما تقدم فإن الحماية الدولية للبيئة وإن كان لها أهميتها إلا إنها لا تكفي

(٢٩٧) انظر في تفصيل ذلك أ.د. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي دور المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي، المرجع السابق، ص ٢٠ وما بعدها.

(٢٩٨) انظر بشأن القوة الإلزامية لقواعد القانون الدولي أ.د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص ١٠٢ وما بعدها - وأ.د. مفيد شهاب: القانون الدولي العام - الجزء الأول - المصادر - أشخاص القانون الدولي العام - القاهرة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٢٧ وأ.د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها - وانظر بشأن ضعف الحماية الدولية للبيئة أ.د. ماجد راجع الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٢٩٩) راجع في ذلك أ.د. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، مرفقات تطبيق الاتفاقيات البيئية الدولية في دول مجلس التعاون الخليجي، المرجع السابق، ص ٢٩١ وما بعدها.

وجدها للقيام بالهدف المنشود - وهو حماية البيئة من المخاطر والمشاكل التى تحيط بها - وإنما يجب أن تكملها حماية قانونية أخرى فى إطار القانون الوطنى ، حماية تستطيع أن تضع قواعد القانون الدولى للبيئة - إذا صح التعبير - موضع التنفيذ ، بأن تكفل لها من الجزاءات الإدارية والجنائية والوسائل الوقائية ما يضمن عليها عنصر الإلزام، ولن يكون ذلك إلا بمقتضى الحماية الجنائية والإدارية وحماية الأفراد والجمعيات الأهلية للبيئة على الوجه الذى سبق تناوله.

ومن ناحية ثانية فإن الحماية التى يكلفها الأفراد ، والهيئات والجمعيات الأهلية للبيئة لها أهميتها فى إيقاظ رأى العام لمواجهة أى مشكلة أو خطر يهدد البيئة أو يلحق بها الأذى - وذلك عن طريق التوعية بمخاطر هذه المشكلات، ومخاطبة الأجهزة الإدارية فى الدولة بشتى الوسائل للعمل على حل هذه المشكلات - مما يحقق حلاً سريعاً وفعالاً لحماية البيئة.

إلا أن جدوى هذه الحماية رهينة - كما سبق أن ذكرنا - بمدى نمو الرأى العام فى كل دولة. علاوة على أنها تتوقف على مدى استجابة الجهات الإدارية فى الدولة لمطالب الرأى العام هذه . ومرتبطة قبل هذا وذاك بمدى توافر المكنات والإمكانات لدى الأجهزة الإدارية التى تقوم على حماية البيئة . وعليه فإن الأمر يصب فى النهاية فى إطار الحماية الإدارية ، فبدون وجود هذه الحماية وفعاليتها لا يمكن أن تؤتى حماية الأفراد والجمعيات الأهلية لعناصر البيئة ثمارها.

من ناحية ثالثة نجد أن الحماية الجنائية للبيئة تحقق أهدافاً كثيرة فى حماية البيئة ، وذلك من خلال عنصر الردع الذى ينتج عن تطبيق العقوبات التى تتضمنها النصوص الجنائية المنظمة للجرائم الماسة بالبيئة ، أو حتى بالنظر إلى النص وهو فى طور السكون - دون تطبيقه على أحد - عن طريق ما تؤدي إليه العقوبات المدونة فى هذا النص من كبت للبواعث الدافعة إلى إثبات الأفعال التى من شأنها الإضرار بالبيئة. (٢٠٠)

(٢٠٠) انظر بشأن صفة التقويم أو الردع التى يحققها النص الجنائى: أ.د. أحمد فتحى سرور: السياسة الجنائية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٧١ وما بعدها - وكذلك أ.د. سامون سلامة: -

لذلك فإن بعض الفقه يرى - بحق - أن دور القانون الجنائي في مجال حماية البيئة يعتبر دوراً ثانوياً - أو يجب أن يكون كذلك - بحيث لا يتجاوز تدعيم بعض قواعد القانون الإداري المتعلقة بحماية البيئة. وذلك راجع إلى أن الجزاءات التي يضعها القانون الجنائي في أغلب الأحوال تكون ضعيفة غير رادعة ، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن توقيع الجزاءات الجنائية إنما يأتي في مرحلة لاحقة بعد ارتكاب الأفعال الضارة بالبيئة ومعقوبة عليها. (٣٠١)

ومما يعضد هذا الرأي أنه طبقاً للنظريات الحديثة في علمي الإجرام والعقاب التي تتجه نحو الحد من العقاب والجزاءات الجنائية ، وذلك لعدة أسباب منها: عدم فاعلية هذه الجزاءات في كثير من الأحيان، حتى إن بعض الجزاءات أو العقوبات التبعية الملحقة بها قد تكون أكثر فاعلية منها ، وما أدى إليه زيادة التحريم من تضخم في قانون العقوبات والتشريعات العقابية على نحو يأباه الضمير الإنساني . ولهذا اتجه حديثاً إلى اعتبار القانون الجنائي هو الوسيلة الأخيرة - وليس الوسيلة الوحيدة - لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية المختلفة، إذ أصبح لا يستعان بالحل الجنائي لمواجهة سلوك ما غير مشروع إلا إذا ثبت عجز الحلول القانونية الأخرى في مواجهته. (٣٠٢)

- الواقعية في القانون الاشتراكي، مجلة المحاماة العدادان ٥، ٦ عام ١٩٧٢ ص ١٢١ - و
أ.د. سلوى توفيق بكير: الحماية الجنائية للبيئة ، المرجع السابق، ص ٥٥ وما بعدها.
(٣٠١) صاحب هذا الرأي هو أستاذنا الدكتور ماجد راجب الحلو: قانون حماية البيئة في ضوء
الشرعية، المرجع السابق، ص ٢٧ وما بعدها.
(٣٠٢) انظر بشأن الاتجاه الحديث في الحد من العقاب ودواعيه و مبرراته: أ.د. أحمد فتحي سرور:
المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية مجلة القانون والاقتصاد عدد عام ١٩٨٣ ص ٤٢٦
وما بعدها - وكذلك أ.د. محمد سامي الشوا: القانون الإداري الجزائي "ظاهرة الخد من
العقاب"، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها - ود. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة
لقانون العقوبات الإداري "ظاهرة الحد من العقاب"، المرجع السابق، ص ٨ وما بعدها.

المطلب الثانى

إبراز أهمية الحماية الإدارية

وإذ اتضح - على النحو السابق تناوله فى المطلب السابق من هذا المبحث - عدم كفاية أنواع الحماية القانونية الأخرى ، سواء كانت حماية دولية ، أو جنائية ، أو حماية الأفراد والجمعيات الأهلية - لرعاية البيئة وصيانتها والقضاء على المخاطر والمشاكل التى تحيط بها من ناحية . وكذلك احتياج هذه الأوجه للحماية إلى إمكانيات ووسائل الأجهزة والجهات الإدارية فى إطار كل دولة لإمكان فاعليتها فى ممارسة الدور الذى تقوم به فى حماية البيئة من ناحية أخرى ؛ فإنه يبدو واضحاً مدى أهمية الدور الذى تمارسه الإدارة فى كل دولة لحماية البيئة.

والواقع أن أهمية الحماية الإدارية للبيئة إنما تترد علاوة على ما تقدم إلى عدة أمور منها :-

أ- كون الحماية الإدارية للبيئة تتضمن وسائل وقائية لحماية البيئة وأخرى علاجية فهذه الحماية تمارس فى مرحلة سابقة على وقوع الخطر أو المشكلة التى من شأنها الإضرار بالبيئة وذلك عبر تقنية الضبط الإدارى وغيره من الوسائل الوقائية الأخرى مثل التخطيط ، التوجيه والتربية البيئية والإعلام البيئى . كذلك تمارس دوراً علاجياً فى المرحلة اللاحقة على وقوع الخطر أو المشكلة وذلك عبر تقنية الجزاءات الإدارية كغلق المنشأة أو المحل المتسبب فى الخطر. وهى بهذه الميزة تتفوق على الحماية الجنائية التى لا تمارس دورها فى حماية البيئة إلا بعد وقوع المشكلة أو الخطر البيئى أى بعد حدوث الإضرار بالفعل.

ب- استفادة الحماية الإدارية للبيئة من السلطات والمكنات الأخرى الممنوحة لجهة الإدارة لممارسة اختصاصاتها^(٢٠٣). فبخلاف الضبط الإدارى

(٢٠٣) انظر فى بيان وسائل النشاط الإدارى الرئيسية منها والثانوية : أ.د. محمود حلمى وأ.د. فؤاد محمد النادى : الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، -

الذى يعتبر إحدى الصور الرئيسية للنشاط الإدارى ، يوجد أسلوب المرفق العام كوسيلة رئيسية أخرى للنشاط الإدارى ، كما أن هناك أسلوب القرار الإدارى ، أسلوب العقد الإدارى وسلطة التنفيذ المباشر كما أن الجهات الإدارية فى الدولة هى التى بيدها إعداد الخطط والتوعية والإرشاد بالمخاطر البيئية ، فهذه الوسائل والمكثات تجعل الجهات الإدارية أقدر من غيرها على حماية البيئة.

ج- طبيعة المخاطر والمشاكل التى تهدد البيئة تعطى للحماية الإدارية أهمية تفوق أهمية غيرها من أوجه الحماية الأخرى . فغالبية هذه المخاطر ترتد إلى الجهات الإدارية نفسها وحتى إذا كانت تابعة عن أعمال بعض الأفراد فى الدولة فإن الأجهزة الإدارية - التى تتجسد فيها وفى تصرفاتها الحماية الإدارية للبيئة - هى أقدر الجهات لمنع أفعالهم هذه ، ووقاية البيئة من المخاطر التى يمكن أن تنجم عنها.

د- حاجة أوجه الحماية الأخرى للحماية الإدارية - فكما ذكرنا - لقيمة للاتفاقات الدولية أو قرارات المنظمات الدولية إذا لم تكن هناك أجهزة إدارية وطنية تعمل على تنفيذ هذه الاتفاقات أو القرارات. علاوة على أن العقوبات أو التدابير فى نطاق الحماية الإدارية للبيئة قد تؤتى ثماراً أفضل من تلك المقررة فى نطاق الحماية الجنائية.

- الطبعة الأولى ، دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ ، ص ١٠٥ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى الطبعة الثانية ١٩٩٢ دار الفكر العربى، القاهرة، ص ٣٣١ - د. إبراهيم فياض: القانون الإدارى ، نشاط وأصل السلطة الإدارية بين القانون الكويتى والمقارن الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ص ٢٥ وما بعدها.

الباب الثانى

**الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة
والمبادئ التى تحكم عملها**

إذا كانت حماية البيئة هي هدف يجب أن تسعى إليه كافة السلطات العامة في الدولة والأجهزة الإدارية فيها من أعلاها إلى أدناها، فإنه مع ازدياد المخاطر والمشاكل البيئية بدت الحاجة ملحة إلى وجود أجهزة وجهات إدارية متخصصة تعمل على حماية البيئة ، بالقضاء على المشاكل والمخاطر التي تهددها . وتتمتع هذه الأجهزة بجانب من صلاحيات السلطة العامة ، وعلى الرغم من إطلاق تسميات متعددة على هذه الأجهزة أو الجهات سواء تسمية لجنة ، أو مجلس ، أو وكالة ، أو إدارة ، أو هيئة لحماية البيئة فإنه يجمعها وحدة الهدف ، واتباع وسائل متقاربة سواء بإعداد مشروعات القوانين ، واللوائح التي تراها مناسبة لحماية البيئة أو القيام بجمع المعلومات ، وعمل الدراسات اللازمة لأداء هدفها في حماية البيئة. (٣٠٤)

كما أن تداخل الدور الدولي والوطني في حماية البيئة ، وحدثة وتطور المخاطر والأضرار البيئية ، واتباع الوسائل المناسبة لحماية البيئة قد فرض مجموعة من المبادئ العامة التي تحكم عمل الأجهزة الإدارية في حماية البيئة وهذه المبادئ تهدف من ناحية أولى إلى فاعلية دور الأجهزة الإدارية في حماية البيئة ، ومن ناحية ثانية إلى توقي إثارة مسؤولية هذه الأجهزة عن الإخلال في حماية البيئة ، سواء على المستوى الداخلي أو المستوى الخارجي ، ومن ناحية ثالثة تكفل تحقيق حماية حقيقية للبيئة عن طريق الوقاية من الأضرار التي قد تنجم عن الأخطار والمشاكل البيئية أو التقليل من آثارها الضارة.

وعليه سوف نتناول في فصل أول الأجهزة الإدارية المختصة بحماية البيئة ، ثم نعالج في فصل آخر المبادئ التي تحكم عمل الأجهزة الإدارية في حماية البيئة.

(٣٠٤) ذات المعنى . أ.د ماجد راجب الحلو، قانون حماية البيئة، المرجع السابق ، ص ٥٤

الفصل الأول

الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة

الواقع أن الدول لم تنتبه إلى أهمية وجود أجهزة إدارية متخصصة فى حماية البيئة على الوجه الذى سبق بيانه، إلا منذ وقت قريب على أن وجود هذه الأجهزة لا يعنى البتة أنها أصبحت وحدها هى المختصة بحماية البيئة، إذ مازالت تشاركها فى ذلك الجهات الإدارية المركزية كالوزارات والهيئات الإدارية المركزية الأخرى^(٢٠٥). علاوة على أن الجهات الإدارية المركزية كثيراً ما تترك للجهات اللامركزية المحلية جانباً من جوانب الاختصاص بحماية البيئة ، خاصة فيما يتعلق بالتعامل مع النفايات المنزلية، وصيانة النظافة فى الأماكن العامة وإلى جانب هذه وتلك يقع على عاتق مراكز الأبحاث، والتعليم البيئى الحكومية، دور هام فى صيانة البيئة، والمحافظة عليها.

علاوة على ذلك ما تقدم فإن الدولة الإسلامية فى عهد الرسول الكريم ﷺ وخلفائه الراشدين والعصرين الأموى والعباسى والعصور المتأخرة بعد ذلك قد عرفت بعض الأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة.

وفى ضوء ما تقدم فإننا سوف نتناول الأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة فى ثلاثة مباحث، أولها : نظام الحسبة كجهاز إدارى مهتم بحماية البيئة فى الدولة الإسلامية، وثانيها : الأجهزة الحكومية سواء كانت أجهزة متخصصة فى حماية البيئة ، أو كانت جهات إدارية مركزية أخرى ، أو كانت جهات لامركزية محلية أو إقليمية ، ونتناول فى ثالثها : مراكز الأبحاث والتعليم البيئى.

(٢٠٥) ذات المعنى أ. د نبيلة عبدالحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق ، ص ٥٣.

وكذلك - M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 22 et s.

المبحث الأول

نظام الحسبة في الإسلام وحماية البيئة

تمثل الدولة الإسلامية ظاهرة فريدة في تاريخ الدول من حيث طبيعتها، وكيانها المادى والمعنوى. فمن يستقري الآيات والأحاديث التى تناولت فقه الدولة وأحكامها، والأسس التى تقوم عليها، يجد أنها دولة تقوم على المثل العليا التى تستند أساساً إلى عنصر اعتقادى، يجعل كل تصرف من تصرفاتها مظهرًا لهذا الاعتقاد، الأمر الذى يؤول بجميع تصرفاتها إلى أن تكون عبادة^(٢٠٦).

ولما كانت الدولة فى الشريعة الإسلامية دولة تقوم على الفكر، والمثل العليا، والأخلاق، وتسعى لخير المجتمع، فإن الاهتمام بحماية البيئة يكون من مبادئها الرئيسية. على أنه لا تنتهى حدودها بالبيئة التى يقطن بها مواطنها، وإنما تمتد حيث ينتهى امتداد فكرتها وتشريعها، فحيث أمكنها إقامة العدل بين الناس، ونشر الأمن، وحفظ المصالح الضرورية، أدت ما عليها من حقوق^(٢٠٧).

وفى ضوء ما تقدم، فإننا سوف نتناول نظام الحسبة الإسلامى كجهاز إدارى كان له دور كبير فى حماية البيئة^(٢٠٨)، وذلك فى مطلبين، نتناول فى

^(٢٠٦) راجع بشأن تعريف الدولة فى النظام السياسى الإسلامى وخصائص السلطة السياسية فيه : أ.د. فؤاد محمد النادى ، موسوعة الفقه السياسى ونظام الحكم فى الإسلام ، الكتاب الأول ، نظرية الدولة فى الفقه السياسى الإسلامى ، دراسة مقارنة بالنظم الدستورية المعاصرة ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ م ، ص ٤٠ و ص ١٩٨ وراجع كذلك : د. على بن هلال بن محمد العبرى، مدى سلطة الدولة فى رعاية البيئة من منظور إسلامى، رسالة دكتوراة، مقدمة لكلية الدراسات العليا بالجامعة الأردنية، سنة ١٤٢٠ هـ - ١٩٩٩ م ، ص ٦٢ .

^(٢٠٧) أ. د . محمد فتحى الدريفي، خصائص التشريع الإسلامى فى السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٢ هـ - ١٩٨٢ م ، ص ٢٦٥

^(٢٠٨) جدير بالذكر تعدد الجهات الإدارية التى كانت مهتمة بحماية البيئة فى الحضارة الإسلامية ومن هذه الجهات التى كان لها أثرها ودورها الذى لا يحدد :

الأول منهما ماهية نظام الحسبة، وأدلة مشروعيتها، ونتناول في الآخر مدى الدور الذى تقوم به فى حماية البيئة.

المطلب الأول

ماهية نظام الحسبة وأدلة مشروعيتها فى الإسلام

تذخر كتب فقهاء المسلمين بالكثير من الأمور حول ولاية الحسبة ، كنظام إدارى ظهر فى الدولة الإسلامية ، كان له أثر عظيم فى تكوين سلوكيات المجتمع المسلم. حيث تناول هؤلاء الفقهاء ماهية الحسبة، ومشروعيتها، وأركانها، وشروطها والآداب المتعلقة بها، وشروط المحتسب وآدابه، وارتباط الحسبة بأهل

١ - مؤسسة الخلافة . أو رئاسة الدولة أو السلطة التنفيذية العليا وأعوانها فقد كان الخلفاء الراشدون يعنون بأمر البيئة ، بأنفسهم وولاتهم وأعوانهم فقد كان عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يحث أحد الصحابة على غرس الشجر على أرضه ، ويشاركه بيده فى الغرس ، ويوصى بالرفق بالحيوان ، وينكر على من قسى عليه، ويشجع على إحياء الموات . وهذا عمر بن عبد العزيز - رضى الله عنه - يفعل مثل ذلك وينهى الحمالين الذين يحملون على الإبل ألا يزيدوا فى حملاتها عن مقدار معين.

٢ - مؤسسة الوقف الخيري : فقد كان للأوقاف - لو الحبوب - الإسلامية دور غير منكور فى الحضارة الإسلامية ومن هذا الدور بناء (المستشفيات) أى المستشفيات التى تعالج المرضى مجاناً وتطعمهم مجاناً ، ومثل الوقف على المدارس ، والاستراحات فى طريق الأسفل (والسبل) التى يشرب منها الناس ، بل إنها لم تقتصر على حاجات البشر وحدهم ، بل شملت حاجات بعض الحيوانات حتى إن بعض المسلمين أنشأ وقفاً للكلاب الضالة التى ليس لها مالك ، وفى هذا ما فيه من حماية للبيئة ، عن طريق حماية الصحة العامة.

٣ - مؤسسة الزكاة : وقد قامت الزكاة بدور فى معالجة مشكلة الفقراء والمساكين والغرمين ، وإنشاء الطرق وتبيدها ، وتوفير الأدوية حماية للبيئة الإنسانية.

ومن المؤسسات كذلك ، مؤسسة الفتوى والإرشاد الدينى ، ومؤسسة الحسبة ، انظر فى تفصيل ذلك د. يوسف القرضاوى ، رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ وما بعدها.

وسوف نقصر حديثنا على جهاز إدارى واحد لما له من دور كبير فى رعاية البيئة فى الدولة الإسلامية ، وهو جهاز الحسبة.

الإيمان، إلى غير ذلك مما تعلق بهذه الولاية من موضوعات (٢٠٩).

ولما كان المقام لا يتسع في هذا البحث لتناول كل ما تعلق بولاية الحسبة على الوجه السابق بيانه فإننا سوف نتناول في حدود أغراض هذا البحث ماهية الحسبة في فرع أول، وأدلة مشروعيتها في فرع آخر.

الفرع الأول

ماهية الحسبة

يختلف معنى الحسبة في اللغة عنها في الاصطلاح وسوف نتحدث في البداية عن معناها في اللغة ثم نتناول بعد ذلك المقصود بها في اصطلاح الفقهاء.

أولاً: الحسبة في اللغة:

هي اسم لما يحتسبه الإنسان بأن يفعله ناوياً به وجه الله عز وجل، ومن معانيها الإنكار يقال احتسب عليه أي أنكر. والكفاية يقال حسبك أي كفاك (٢١٠).

(٢٠٩) راجع بشأن نظام الحسبة في الإسلام المراجع الآتية :

- ١- تقي الدين أحمد بن تيمية : الحسبة في الإسلام، تحقيق سيد بن محمد بن أبي سعد، الطبعة الأولى، دار الأرقم، الكويت ١٩٨٣.
 - ٢- د. صبحي عبدالمنعم محمد : الحسبة في الإسلام بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار رياض الصالحين ، الكويت ١٩٩٣ .
 - ٣- د. محمد كمال الدين إمام : أصول الحسبة في الإسلام : دراسة تأصيلية مقارنة ، دار الهداية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
 - ٤- د. طارق محمد الطواري : الحسبة والمحتسبون في الإسلام، مكتبة دار النفائس ، الكويت ١٩٩١
 - ٥- مريم عريفي الشمري : دعوى الحسبة في الإسلام، رسالة ماجستير، جامعة الكويت، كلية الدراسات العليا (ناشر) ١٩٩٤
 - ٦- د. موسى راضي نصار : نظام الحسبة في الإسلام بين التنظير والتطبيق: دراسة شاملة كاشفة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٢
- (٢١٠) انظر الفيروز أبادي القاموس المحيط ، الجزء الأول المرجع السابق ص ٥٦ وما بعدها .

والحسبان "بالضم" أى العذاب، قال الله تعالى "ويرسل عليها حسباناً من السماء فتصبح صعيداً زلقاً" (٣١١). ومنها الحَسَبُ أى ما يعد من مفاخر الأبناء أو الدين والشرف والكرامة (٣١٢). واحتسب عند الله خيراً، إذ قدمه ومعناها اعتدده فيما يدخر، وفلان حسن الحسبة فى الأمور أى الكفاية والتدبير، وفعل كذا حسبه أى احتساب، وله فيه حسبة وحسب، وخرجا يحتسبان الأخبار يتعرفانها، كما يوضع العلم، وأحسبت ما عند فلان اختبرته وسيرته (٣١٣).

وقيل أيضاً الحسبة مصدر احتسابك الأجر على الله تعالى، تقول فعلته حسبة، واحتسب فيه احتساباً، والاحتساب طلب الأجر، والاسم الحسبة بالكسر، وهو الأجر، ويقال فلان حسن الحسبة فى الأجر، أى حسن التدبير والنظر فيه (٣١٤).

ثانياً: الحسبة فى اصطلاح الفقهاء:

عُرِفَت الحسبة عند الفقهاء، بعدة تعريفات منها: "أنها الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله" (٣١٥).

ومنها " أنها الحكم بين الناس فيما لا يتوقف على الدعوى" (٣١٦). أو، هى

(٣١١) سورة الكهف الآية رقم (٤٠)

(٣١٢) انظر الإمام محمد بن أبى بكر الرازى، مختار الصحاح، المرجع السابق، ص ١٣٥

(٣١٣) انظر فى ذلك الزمخشري، أساس البلاغة، مادة حسب، دار المعارف بالقاهرة، تحقيق عبدالله على الكبير وآخرين، بدون سنة نشر، ص ٥٥

(٣١٤) راجع فى ذلك، الإمام محمد بن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، ص ١٢٠ وكذلك د. عبدالله محمد عيادش، ولاية الحسبة فى الإسلام، رسالة دكتوراة، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، مكتبة الزهراء، القاهرة ١٩٩٦ ص ٥٣.

(٣١٥) راجع فى ذلك، أبو الحسن الماوردى الشافعى، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مطبعة دار الفكر العربى بمصر، ١٤٠٤ هـ، ص ٢٠٧ وكذلك أبو يعلى الفراء الحنبلى، الأحكام السلطانية، تعليق الشيخ محمد حامد الفقى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٢٨٣.

(٣١٦) ابن القيم الجوزية، الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية، تحقيق د. محمد جميل بخارى، دار المدنى للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٧ م ص ٢٧٧.

وظيفة "تقوم على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر" (٣١٧). وقد عرفها شيخ الإسلام ابن تيمية بما يفيد أنها "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهي من خصائص الولاية والقضاة، وأهل الديوان ونحوهم" (٣١٨).

وعرفها الشيزري (٣١٩) بأنها "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والإصلاح بين الناس".

وعرفها أحد الباحثين (٣٢٠) بقوله "إنها سلطة تخول لصحابها حق مباشرة الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله، بتفويض من الشارع، أو توليه من الإمام، وتوقيع العقاب بمقتضى أحكام الشريعة.

ويعرفها بعض الفقه (٣٢١) بأنها "فاعلية المجتمع بالأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله، تطبيقاً للشرع الإسلامي". ويرى صاحب هذا التعريف أنه يتضمن ثلاثة عناصر:

العنصر الأول: يبدو في فاعلية المجتمع، حتى يستوعب أمر الاحتساب الذي هو ولاية الحسبة والذي يقوم به الأفراد امتثالاً للواجب الشرعي.

العنصر الثاني: الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله، لاستبعاد ما لا يتعلق بالمنكرات الظاهرة، مثل ما استتر فإنه يحتاج إلى بيانات وشهود، ويدخل في ولاية القاضي لا المحتسب.

(٣١٧) انظر في ذلك، العلامة عبدالرحمن بن محمد بن خلدون الحضرمي، مقدمة ابن خلدون، طبعة دار القلم، بيروت، ١٩٨٤، الطبعة الخامسة، ص ١٩٧ وكذلك د. محمد سلام مذكور، المنخل للفقه الإسلامي الطبعة الرابعة، القاهرة - ١٩٦٩، ص ٤٨٠.

(٣١٨) راجع شيخ الإسلام تقي الدين أحمد بن تيمية، الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ١٤.

(٣١٩) عبدالرحمن بن نصر الشيزري نهاية الرتبة في طلب الحسبة، المرجع السابق، ص ٦.

(٣٢٠) انظر في ذلك د. راضي عبدالمعطي علي السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لحماية المستهلك، المرجع السابق ص ٤١٦.

(٣٢١) انظر في ذلك أ. د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ١٦ وما بعدها.

العنصر الثالث: تطبيق للشرع الإسلامى لأن الحسبة أساسها الشرع الإسلامى ، وغايتها صنع الحياة فى المجتمع على مقتضاه.

وجاء فى دائرة المعارف الإسلامية أن الحسبة، مصطلح من مصطلحات القانون الإدارى، معناه الحساب أو وظيفة المحتسب، ثم اكتسبت الكلمة معنى خاصاً هو الشرطة، وأصبحت أخيراً تكل على الشرطة الموكولة بالأسواق والآداب العامة (٣٢٢).

وعرفها بعض المعاصرين بأنها : رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين، على نشاط الأفراد فى مجال الأخلاق والدين والاقتصاد - أى فى المجال الاجتماعى بوجه عام- للعدل والفضيلة وفقاً للمبادئ المقررة فى الشرع الإسلامى وللاعراف فى كل بيئة وزمان (٣٢٣).

والواقع أن أى من التعريفات سالفة الذكر لم يسلم من نقد الفقه وذلك إما لقصوره من ناحية وإما لاشتماله على وظائف زائدة عن أعمال المحتسب من ناحية أخرى. كانت التعريفات الثلاثة الأخيرة للمعاصرين تفاضل غيرها من التعريفات السابقة إذ أنها تشير إلى الحسبة فى حالة حركة أكثر منها علم النظرى، أو نظام إدارى، له أصوله الثابتة فى الفقه السياسى الإسلامى، وهذا ليس محل اعتراض من أحد، بل هو أمر مسلم به ، إذ أن جوهرها - كما يقول البعض - يتحقق فى كونها وظيفة دينية وولاية شرعية، وهذه هى حقيقة الحسبة التى ينبغى إبرازها، فليست الحسبة مجرد علم ونظام، ولكنها أيضاً أحد الواجبات الشرعية (٣٢٤).

مما يعضد هذا رأى الآخر أن المنهج الحركى فى الحسبة هو أول وجود لها، وكان ذلك فى عهد الرسول ﷺ ، والخلفاء الراشدين رضى الله عنهم، الذين لم

(٣٢٢) مشار إلى هذا فى ابن الإخوة القرشى، معالم القرى فى أحكام الحسبة ، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٣٢٣) راجع فى ذلك الأستاذ محمد بن المبارك ، رئيس قسم العقائد والأديان بجامعة دمشق ، الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية ، دار الفكر بدمشق ، ص ٧٣ وما بعدها مشار إليه لدى د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٢٧ .

(٣٢٤) راجع فى تفصيل ذلك د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة فى الإسلام، المرجع السابق، ص ١٥ وما بعدها.

تكن الحسبة في زمانهم مجرد وظيفة إدارية منظمة، أو نظرية فقهية لها أصولها وجذورها، بقدر ما كانت أعمالاً ومظاهر، وهذا السلوك في التعريف الحركي - إن صححت التسمية - للحسبة يساعد على فهم أصل عام، وهو التزام أولى الأمر بتنصيب المحتسبين والولاة والموظفين الذين يقومون بواجب الحسبة (٣٢٤).

الفرع الثاني

أدلة مشروعية الحسبة

يقصد بأدلة مشروعية الحسبة سند مشروعيتها من المصادر الإسلامية الرئيسية من كتاب وسنة وإجماع، وقد تواترت الآيات البيّنات والأحاديث الصحاح، والإجماع الثابت على بيان شرعية الحسبة، ودورها الديني في حياة المجتمع المسلم. (٣٢٥)

أولاً : أدلة مشروعية الحسبة من كتاب الله :

الحسبة مشروعة بمقتضى ما ورد في الكتاب والسنة والإجماع، فقد جاء في الكتاب الكريم، قوله تعالى، "ولتكن منكم أمة يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون". (٣٢٦)

والآية فيها بيان الإيجاب فقوله تعالى "ولتكن" أمر، والأمر في نصوص التشريع الإسلامي، ظاهره الإيجاب، وفيه بيان أن الفلاح منوط بالأمر بالمعروف

(٣٢٤) راجع في ذلك د. محمد محمد عبده إمام ، الحق في سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٢٨ وما بعدها.

(٣٢٥) انظر في ذلك : أ.د. محمد كمال الدين إمام ، أصول الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ٢٩ . وانظر أ.د. ماجد راجب الحلو القانون الإداري ، طبعة ٢٠٠٤ دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ص ٥٨ وما بعدها - وراجع في تفصيل أكثر لأساس مشروعية واجب الأمة في الرقابة على الحكام بصفة عامة أ.د. فؤاد محمد النادى ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامى ، الطبعة الثانية ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ ، ص ٢٦١ وما بعدها.

(٣٢٦) سورة آل عمران الآية رقم (١٠٤).

والنهي عن المنكر، إذ حصرت الآية الفلاح، فيمن يمثلون لهذا الأمر، في قوله تعالى "وأولئك هم المفلحون" فالفلاح مختص بالقائمين به المباشرين له، ذلك أن الله سبحانه وتعالى، جعل من الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، حفظاً للأمة المسلمة، بصون جماعتها، وبحمي وحدتها، ويمثل السياج الواقى، حتى لا ينفرط عقدها، وينفلت أفرادها. (٣٢٨)

ومن أدلة مشروعية الحسبة في الكتاب الكريم قوله تعالى "لعن الذين كفروا من بنى إسرائيل على لسان داود وعيسى بن مريم، ذلك بما عصوا وكانوا يعتدون، كانوا لا يتناهون عن منكر فعلوه، لبئس ماكانوا يفعلون...". (٣٢٩) فقد لعن الله سبحانه وتعالى، الأمم السابقة في هذه الآية، لكونهم لا يأمرون بالمعروف ولا ينهون عن المنكر، رغم شيوع المنكرات بينهم، وغياب المعروف عنهم، وهو صميم عمل الحسبة.

ثانياً : أدلة مشروعية الحسبة من السنة المطهرة :

ورد في سنة الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم، أحاديث كثيرة، جاءت مؤكدة لما ورد بالآيات القرآنية الكريمة، من أمر بالمعروف، ونهي عن المنكر، ومن هذه الأحاديث الشريفة:

١- عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: " من رأى منكم منكراً فليغيره، بيده، فإن لم يستطع، فبلسانه، فإن لم يستطع، فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان ". (٣٣٠)

٢- كما جاء في التحذير من ترك الحسبة، ما رواه ابن مسعود رضي الله عنه، قال: قال رسول الله ﷺ : " لتأمرن بالمعروف ولتنهين عن المنكر، ولتأخذن

(٣٢٨) انظر في ذلك تفسير المنار الجزء الرابع، ص ٢٦ مشار إليه لدى أ.د. محمد كمال الدين

إمام، أصول الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٣٢٩) سورة المائدة الآيات من ٧٨ وحتى ٨٠.

(٣٣٠) أخرجه مسلم الجزء الأول ص ٦٩ طبعة الحلبي وكذلك انظر شرح النووي على صحيح

مسلم، الجزء الثاني، ص ٢١ وما بعدها، المطبعة المصرية، وكذلك الترغيب والترهيب

للمنذرى الجزء الثالث، ص ١٦٧ دار الحديث.

على يدى الظالم، ولتأطرنه على الحق إطلاً^(٣٣١)، حيث دل هذا الحديث على أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من الأمور المطلوبة شرعاً، ومن ذلك الأخذ على يد الظالم المتجاوز لحدود الله، وإلزامه باتباع الحق، وفي هذا الحديث دليل على مدى مشروعية الحسبة باعتبار أن ذلك من صميم عمل المحتسب.

٣- ومن الأدلة كذلك على مشروعية الحسبة، ما رواه النعمان بن بشير رضى الله عنه، عن النبي ﷺ، قال: " مثل القائم في حدود الله والواقع فيها، كمثل قوم استهموا على سفينة، فصار بعضهم أعلاها، وبعضهم أسفلها، فكان الذين في أسفلها، إذا استقوا من الماء، مروا على من فوقهم، فقالوا لو أن خرقنا في نصيبنا خرقاً، ولم نؤذ من فوقنا، فإن تركوهم وما أرادوا هلكوا جميعاً، وإن أخذوا على أيديهم نجوا، ونجوا جميعاً ". وقد دل هذا الحديث، على أن الحق العام المتعلق بمصالح المجتمع، يجب أن يحفظ، وأن هذا الواجب يقع على عاتق كل إنسان حتى لا تتناول يد العابثين عليه، بما يخرج به، لأن أفراد المجتمع ركاب سفينة واحدة، وأصحاب هدف مشترك ووحدة مصير.

ثالثاً : أدلة مشروعية الحسبة من الإجماع :

وقد انعقد إجماع المسلمين على مشروعية الحسبة بما تقتضيه من القيام بالأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، وقد قام صحابة رسول الله ﷺ بهذا الواجب، على الأمراء والأفراد ولم ينكر عليهم أحد بل كان الصحابة يعضدونهم، ويبعثون في نفوس الناس هذه الفريضة. قال على بن أبى طالب رضى الله عنه: " أول ما تغلبون عليه من الجهاد، الجهاد بأيديكم، ثم الجهاد بألسنتكم، ثم الجهاد بقتوبكم، فإذا لم يعرف القلب المعروف، ولم ينكر المنكر، تكس فجعل أعلاه أسفله ".^(٣٣٢)

^(٣٣١) أخرجه أبو داود، الجزء الرابع، ص ٥٠٨ تحقيق الدعلى * عن أبى عبيدة، عن عبد الله بن مسعود عن أبيه مرفوعاً به وقد قل المنزى عن أبى عبيدة: أنه لم يسمع من أبيه، راجع الترغيب والترهيب للمنزى الجزء الثالث ص ١٧٠ والإطر هو الإلزام باتباع الحق، والبعد عن الظلم.

^(٣٣٢) انظر في ذلك تفصيلاً: أ.د. فؤاد محمد النادى، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامى، المرجع السابق، ص ٢٦٩ وما بعدها - أ.د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ٣٥ وما بعدها.

ونستخلص من كل ما تقدم، أن الحسبة مشروعة بدليل ما ورد بكتاب الله الكريم، وسنة نبيه ﷺ، وإجماع الأمة الإسلامية منذ عهد الرسول ﷺ، وخلفائه الراشدين، رضى الله عنهم، ولم ينكرها منكر.

المطلب الثانى

مدى دور الحسبة فى حماية البيئة

ارتبط دور الحسبة فى المجتمع الإسلامى بكل مجالات الحياة، فالمحتسب له وظائف عديدة، منها ما يتعلق بالمجال الدينى، ومنها ما يتعلق بالمجال الاقتصادى، ومنها ما يتعلق بالمجال الاجتماعى، ومنها ما يتعلق بالمجال الصحى. (٣٢٣)

وعلى الرغم من تعدد الأدوار التى كان يقوم بها المحتسب، على النحو سالف الذكر، إلا أن ذلك لم يؤد به إلى الاهتمام بدور على حساب الآخر، ولكن نظراً لأن بعض هذه الأدوار كان يشاركه فيها غيره، من أجهزة وطوائف المجتمع الأخرى - مثلما هو الحال بشأن دوره الذى يلعبه فى المجال الاجتماعى والدينى، والذى كان يشاركه فيه العلماء والفقهاء، على سبيل المثال - فإن دوره قد برز بصورة أكبر بشأن المجال البيئى، من ناحية الاهتمام بنظافة الأسواق، وصحة أفراد المجتمع، ونظافة الأطعمة، لذلك فإن غالبية كتابات الفقهاء والعلماء التى تناولت نظام الحسبة بالدراسة، انصبت بصورة كبيرة على دورها فى هذا المجال الأخير، وفى ضوء ما تقدم سوف نتناول فى فرعين دور المحتسب فى حماية الغذاء من التلوث، ومنع تلوث الهواء والماء.

(٣٢٣) انظر فى تفصيل ذلك. د. سهام مصطفى أبوزيد، الحسبة فى مصر الإسلامية منذ الفتح العربى، إلى العصر المملوكى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦ م، ص ١٣٩. وكذلك د. محمد محمد عبده إمام، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث فى تشريعات البيئة، دار الجاسعة الجديدة، المرجع السابق، ص ٣٧٧.

الفرع الأول

دور المحتسب في حماية الغذاء من التلوث

ظهر اهتمام نظام الحسبة بحماية الغذاء من التلوث، عن طريق مراقبة الأسواق، ومحال بيع الأطعمة، للتأكد من نظافة وسلامة الغذاء والمحافظة عليه، وقد بدا مظهر ذلك في أمرين :

أولاً: الاهتمام بتنظيم ونظافة الأسواق :

فقد سبق نظام الحسبة الإسلامى الأنظمة الحديثة، فى سن القواعد والقوانين التى تنظم الأسواق، وتعمل على نظافتها كنقسيـم الأسواق وتنظيمها بحيث يكون لكل أصحاب حرفة أو مهنة مكان محدد فى السوق لا يشاركهم فيه غيرهم من أصحاب المهن الأخرى، وهذا من شأنه المحافظة على بيئة الأسواق، التى يتم بيع الغذاء والمأكولات وتداولها فيه، فكان يبعد حوانيت الخبازين، والطباخين ممن كانت صناعته تحتاج إلى وقود ونار، عن حوانيت البزازين والقطانين، والعطارين، لعدم التجانس بينهم، ولكى لا يتطاير منها الشرر، فيصيب الأشياء الأخرى، فتحدث أضرار جسيمة، وكان للخبازين وبنائى الحلوى، ركن فى السوق، وللقصابين مكانهم المخصوص، ولبائعى الأسماك أماكنهم. (٢٢٤)

ونذكر بعض الفقهاء أمثلة لتنظيم الأسواق فى عهدهم، فيقول عبد الرحمن بن نصر الشيرزى: "ينبغى أن تكون الأسواق فى الارتفاع والاتساع على ما وضعت الروم قديماً، ويكون على جانب السوق إفريزان - رصيفان - يمشى عليهما الناس فى زمن الشتاء، إذا لم يكن السوق مبلطاً، ولا يجوز لأحد من السوق، إخراج مصطبة دكانه عن سمت أركان السقائف إلى الممر الأسمى لأنه عدوان على المارة، يجب على المحتسب إزالته والمنع من فعله، لما فى ذلك من حقوق الضرر بالناس، ويجعل لأهل كل صناعة منهم سوقاً يختص بهم، وتعرض صناعتهم

(٢٢٤) د. راضى عبدالمعطى على السيد. الاتجاه إلى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك، المرجع السابق، ص ٤٦٤.

فيه، فإن ذلك لقصدهم أرفق ولصنائعهم أنفق، ومن كانت صناعته تحتاج إلى وقود نار كالخباز والحداد والطباخ، فللمحتسب أن يبعد حوانيتهم عن العطارين والبزازين، لعدم المجانسة بينهم، وحصول الأضرار". (٣٣٥)

ونظرا لأن نظافة الأسواق هو أمر هام لصيانة الصحة العامة، حال كونها مكاناً لعرض الأطعمة، فقد كان يقع على عاتق المحتسب مراقبة نظافة الأسواق، حيث كان يأمر أصحاب الصنائع بإزالة الأزبال، والأتربة المتخلفة عن صنائعهم، كما أنه يعين من يقوم بتنظيف الشوارع والطرق في الأسواق، والإشراف عليها، ورشها بالماء إذا لزم الأمر، كما كان يمنع القصابين من الذبح أمام دكاكينهم كي لا يلوثوا الطريق بالدم والروث المتخلف عن الذبح، حتى لا تنتشر الحشرات والذباب والروائح الكريهة، مما يؤدي إلى تلوث السوق. (٣٣٦)

وقد صدرت في العصر الفاطمي في مصر من القوانين الصحية ما حظر به على التجار والباعة أن يتركوا بضاعتهم، ومأكولاتهم، ومشروباتهم، تعلوها القذارة، وطُردت الكلاب لنجاستها، أو لكثرة نباحها ليلاً، أو لغرض صحي - كما نشاهد اليوم - وقد بالغ الخليفة الفاطمي الحاكم في عام ٣٩٥ هـ، ١٠٠٤ ميلادية، في قتل الكلاب والخنازير، حتى قتلت تقريبا عن آخرها. (٣٣٧)

ثانياً: الاهتمام بنظافة الغذاء والحفاظ عليه:

اهتم المحتسب كثيراً بنظافة الأطعمة المعروضة في الأسواق، وذلك سواء

(٣٣٥) عبد الرحمن بن نصر الشيرازي، نهاية الرتبة في طلب الحسبة، تحقيق د. السيد الباز العريني، دار الثقافة بيروت، ١٩٨١، ص ١١، ١٢.

(٣٣٦) راجع في ذات المعنى د. سهام مصطفى أبو زيد، الحسبة في مصر الإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٠٦. وكذلك ابن الإخوة محمد محمد بن أحمد القرشي، معالم القرى أحكام الحسبة، تحقيق د. محمد محمود شعبان وآخرين، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦ م، ص ١٦٣. وكذلك د. محمد محمد عبده إمام، الحق في سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٨٢، وما بعدها.

(٣٣٧) راجع في شأن ذلك د. راضي عبدالمعطي على السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في حماية المستهلك، المرجع السابق، ص ٤٦٣ وما بعدها.

من ناحية نظافة الأواني التي تعرض فيها أو عدم وجود غش أو فساد في الطعام المعروض ذاته.

فقد كان المحتسب يراقب بائعي الحبوب والدقيق ، حيث كان يمنع بائعي الغلة من خلط الجيد منها بالردئ، والقديم منها بالجديد، كما كان يأمر بغسل الغلة وتجفيفها قبل بيعها، ويلزم بائعي الدقيق بغربلة الغلة من التراب، وتنقيتها مما علق بها، من الأشياء التي ليست من جنسها، قبل طحنها، كما كان يمنعهم من خلط دقيق القمح بدقيق الشعير المنخول، أو بدقيق الحمص، ونحو ذلك، أو ما هو مطحون على رحي منقورة، حتى لا تتفتت حجارة الرحي وتختلط بالغلة. (٣٣٨)

وقد كان المحتسب يأمر الطباخين وهم القائمين على محال بيع الأطعمة آنذاك، بتغطية أوانيهم، وحفظها من الذباب وهوام الأرض بعد غسلها بالماء الحار، حتى إنه إذا تم إنضاج اللحم بماء نجس، صار ظاهره وباطنه نجس. (٣٣٩)

وفي مجال الاهتمام بنظافة الأوعية والأواني التي يعد فيها الغذاء في الأسواق كان المحتسب يأمر الفرانين والخبازين بكنس بيوت النار، وغسل المعاجن ونظافتها، كما يأمرهم بإصلاح المداخل وتنظيف بلاط الفرن. (٣٤٠)

ونذكر بعض الفقهاء (أنه ينبغي أن يكون مقلّي الزلايصة من الفحاس الأحمر، فأول ما يحرق فيه النخالة، ثم بذلك بورق السلق إذا برد، ثم يعاد إلى النار، ويجعل فيه قليلا من العسل، ويوقد فيه حتى يحترق العسل، ثم يجلى بعد ذلك بمدقوق الخزف، ثم يغسل ويستعمل وينقى بذلك من وسخه وزنجاره). (٣٤١)

(٣٣٨) د. راضي عبدالمعطي السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لحماية المستهلك، المرجع السابق، ص ٤٦٤.

(٣٣٩) راجع عبد الرحمن بن نصر الشيزري ، نهاية الرتبة في طلب الحسبة، المرجع السابق، ص ٢٨ وما بعدها.

(٣٤٠) راجع في ذلك ابن الإخوة - محمد محمد بن أحمد القرشي ، معالم القرشي في أحكام الحسبة، المرجع السابق، ص ١٥٤.

(٣٤١) راجع في ذلك عبد الرحمن بن نصر الشيزري، نهاية الرتبة في طلب الحسبة، المرجع السابق، ص ٢٥. وكذلك ابن الإخوة القرشي، معالم القرية في أحكام الحسبة، المرجع -

وعليه فقد كان للمحتسب نشاط واسع فى المجال الصحى، وذلك بهدف المحافظة على الصحة العامة لجماعة المسلمين - زيادة على ما سبق ذكره - فقد كان المحتسب ونوابه يفتشون قُدور الأطعمة، ويباشرون محلات الجزارة والمطاعم، ويشرفون على القائمين عليها لضمان تغطيتهم القرب، حتى لا يعلق بالماء شئ يلوّثه ويفسده، كذلك كانوا يمنعون المرضى من بيع الأطعمة فى الأسواق بغرض المحافظة على الصحة العامة. (٣١٢)

الفرع الثانى

دور المحتسب فى حماية الماء والهواء من التلوث

كان المحتسب يمنع مداخل الأفران، والمصانع، التى تنتج تلويثاً بيئياً فى الهواء ، وكان يؤكد على نظافة المياه المستخدمة فى الاستحمام، وعلى عدم إلقاء الفضلات فى العراء مكشوفة، لما فى ذلك من تلويث للهواء، وكان يمنع إلقاءها فى المياه، وإنما تحفر لها حفائر عسيقة، وتغطى حتى تزول رائحتها، ولا يتلذذ منها أحد. (٣١٣)

وكان يوكل إلى المحتسب مراقبة تلوث الهواء بالأسخنة ومنع حدوثها وذلك - بجانب مهامه الأخرى التى تتعلق بمراقبة وضبط السلوك العام - حيث كان المحتسب يهتم بأن ترفع أسقف حوانيت الخبازين، وأن تفتح أبوابها، ويجعل فى

٣١٢ السابق، ص ١٨٠. كذلك د. سهام مصطفى أبوزيد الحسبة فى مصر الإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٠٣.

(٣١٣) د. سهام مصطفى أبوزيد ، الحسبة فى مصر الإسلامية، المرجع السابق ، ص ٢٠١. وكذلك د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٩١ وما بعدها.

(٣١٤) لمزيد من التفصيل راجع ابن بسام . على بن بسام الشنقرينى الأندلسى، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة، دار الحديث للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٠ ، ص ١٥. وكذلك عمر بن محمد السنامى، نصاب الاحتساب، تحقيق مريزن سعيد مريزن عيسى، مكتبة الطالب الجامعى، مكة المكرمة، الطبعة الأولى، ١٤٠٦ هـ ، ١٩٨٦ م، ص ٢٢، وكذلك ابن الإخوة القرشى، معالم القربى فى أحكام الحسبة، المرجع السابق، ص ١٦٦.

سقوف الأفران منافس واسعة يخرج منها الدخان، لئلا يتضرر بذلك السكان، كما كان المحتسب يمنع الصباغين من وضع أفرانهم في الشوارع لما تنبعث منه أدخانه تضايق المارة والسكان. (٣٤٤)

وفي مجال حماية الماء من التلوث، يقول ابن رشد "فيمن بنى كرسيًا للحدث على ماء يجري في جنات للسقى والشرب منه وعليه أرحاء (جمع رحي) واحتج الباني أنه - أي التصريف - لا يغير الماء لكثرتة يجب قطع هذا الضرر، والقضاء به لازم قام بذلك بعض أهل الجنات أو من سواهم بالحسبة، وعلى الحاكم أن ينظر في ذلك إذا اتصل به الأمر، وإن لم يقم عنده به قائم بأن يبعث إليه العدول فإذا شهدوا عنده قضى بتغييره لما في ذلك من الحق لجماعة المسلمين". (٣٤٥)

وبناء على ما تقدم، فإن نظام الحسبة يعتبر جهازاً إدارياً تنفيذياً وجد في الدولة الإسلامية، كان من مهامه الرئيسية المحافظة على البيئة وصيانتها، ونظافتها، يمنع التلوث، سواء كان بالحفاظ على الغذاء أو الماء أو الهواء، أو الأماكن أو المنتجات، كذلك كان يمنع الإسراف في استغلالها واستنزاف مواردها، ومما ينبغي الإشارة إليه في ضوء ما سبق :

أولاً: أن النظر إلى نظام الحسبة الإسلامي كجهاز إداري تنفيذي اهتم بحماية البيئة يجب أن يقوم في ضوء الواقع الذي كان سائداً في ذلك العصر في الدولة الإسلامية حيث كانت المخاطر والمشاكل التي تواجه البيئة بسيطة نسبياً عما

(٣٤٤) عبدالقادر محمد الحسين، حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة، المرجع السابق، ص ٤٤٠. كذلك د. محمد عبدالقادر الفقي، البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، المرجع السابق، ص ٤٩.

(٣٤٥) ابن رشد، فتاوى ابن رشد، تحقيق مختار بن الطاهر، بيروت، دار الغرب الإسلامي، الجزء الثالث، ص ١٣٣٠، مشار إليه لدى د. فؤاد عبدالمنعم أحمد، رعاية البيئة بين هدى الإسلام ووثيقة حقوق الإنسان، مقال منشور بالمجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السنة العشرون، المجلد ٢٠، العدد ٣٩، محرم ١٤٢٦، ص ١١٧.

هى عليه الآن، وعليه فإن سلطات المحتسب السابق بيان بعضها قد أتت ثماراً طيبة
فى حماية البيئة وصيانتها آنذاك. (٢١٦)

ثانياً: إن كل ما هو مدون فى كتب الحسبة التى وضعها الفقهاء، إنما يرد
إلى ضابط واحد هو الشرع المطهر، فكل ما نهى عنه الشريعة الإسلامية الغراء،
وجب على المحتسب إزالته، والمنع منه، وكل ما أباح فى الشريعة أقره على ما هو
عليه. (٢١٧)

وعلى ذلك فإن مهمة المحتسب فى الدولة الإسلامية كانت تشبه كثيراً
مهمة رجال الضبط الإدارى فى الدول الحديثة لما كان له من دور فى التدخل فى
الحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام لعناصره المعروفة من أمن وصحة
وسكينة عامة.

(٢١٦) قريب من هذا المعنى . د. فؤاد عبد المنعم أحمد ، رعاية البيئة بين هدى الإسلام ووثيقة
حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ١١٦ وما بعدها .

(٢١٧) انظر: عبد القادر محمد الحسين، حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة، المرجع
السابق، ص ١٣٧. كذلك د. على بن هلال بن محمد العبرى ، مدى سلطة الدولة فى رعاية
البيئة من منظور إسلامى، المرجع السابق، ص ٦٢ وما بعدها.

المبحث الثاني

الأجهزة الحكومية المختصة بحماية البيئة

نظرا لأن التمكين للحق في بيئة صحية سليمة ونظيفة هو هدف يحتاج في تحقيقه إلى جهود مشتركة من كافة الأجهزة الإدارية الموجودة في الدولة ، فإنه لا يمكن أن يقتصر تحقيق هذا الهدف على جهاز متخصص بعينه، وإنما يجب أن يبرز دور كل جهاز إداري في تحقيق هذا الهدف ، سواء كان جهازا إداريا متخصصا لحماية البيئة وصيانتها، أو كان يمارس دورا في ذلك بجوار اختصاصاته الأخرى ، وسواء كان هذا الجهاز مركزيا يعمل على كل إقليم الدولة أو كان جهازاً إدارياً محلياً يختص بجزء منها ، وفي ضوء ما تقدم سوف نتناول الأجهزة الإدارية المتخصصة في حماية البيئة في مطلب أول ، ثم نتناول دور الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى في حماية البيئة في مطلب ثان، وأخيرا نتناول دور الأجهزة الإدارية اللامركزية المحلية^(٢١٨) في مطلب ثالث.

^(٢١٨) جدير بالذكر أننا عندما نقسم الجهات المهتمة في حماية البيئة ، إلى جهات مركزية وجهات لامركزية فإننا نقصد بفكرة اللامركزية هنا ، اللامركزية الإقليمية ، والتي يقصد بها إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتخضع لمبدأ التخصص على أساس أرضي أو إقليمي بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لمكان إقليم معين أو بلدة معينة ، وليس اللامركزية المرفقية أو المصلحية التي يتقرر لها إدارة مرفق معين ، أو بعض المرافق المحددة ، وعليه فلا محل هنا للخلاف المتثار في الفقه حول وجود اللامركزية المصلحية أو المرفقية من عدمه . انظر بشأن اللامركزية الإدارية وصورتيها ، والفقه المنكر لوجود اللامركزية المرفقية كل من أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٦٥ وما بعدها - أ.د. محمود حلمي و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢ ، دار الفكر العربي ، ص ١٦٥ وما بعدها - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، طبعة ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ١٨٨ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، طبعة ٢٠٠٣ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ١٥٧ وما بعدها.

المطلب الأول

الأجهزة الإدارية المتخصصة بحماية البيئة

يوجد في ظل النظام الإداري الكويتي جهاز متخصص لحماية البيئة هو الهيئة العامة للبيئة ، كذلك توجد في دول الدراسة المقارنة التي سوف يتم تناولها في هذا المطلب أجهزة متخصصة، ونظرا لاختلاف طبيعة كل جهاز، حسب الهيكل الإداري الموجود في كل دولة ؛ لذلك رأينا أفراد كل جهاز متخصص في دولة بفرع مستقل، وعليه فإننا سوف نتناول في فرع أول الهيئة العامة للبيئة في الكويت ، ثم نتناول في فرع ثان وزارة البيئة وجهاز شئون البيئة في مصر، ثم نتناول في فرع ثالث الوزارة المكلفة بالبيئة في فرنسا، ثم نتناول في فرع رابع المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية في دولة قطر ، وفي فرع خامس الهيئة الاتحادية لحماية البيئة في الإمارات ، وفرع سادس الجهة المختصة بحماية البيئة في المملكة العربية السعودية.

الفرع الأول

الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت

يتطلب الحديث عن الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت تناول عدة أمور منها نشأتها، وكذلك اختصاصاتها، وتشكيلها ، وهو ما سنبتناوله على الوجه التالي :

أولاً: دواعي نشأتها :

نظرا لأن البيئة الكويتية تعاني من ضغوط بيئية قاسية أدت إلى زيادة الخطر البيئي واختلال التوازن فيها، سواء في البر أو البحر أو في الجو ، وذلك راجع إلى أن دولة الكويت تعد من أكبر الدول المنتجة للنفط، هذا من ناحية ، ولتعرض البيئة الكويتية لأثار الدمار التي خلفتها حرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠

من ناحية أخرى. لذلك (٢٩٩) بدت الحاجة ماسة لوجود أجهزة إدارية متخصصة في الإشراف والقيام على حماية البيئة الكويتية.

ولم تكن الهيئة العامة للبيئة أول جهاز إداري متخصص لحماية البيئة ينشأ في دولة الكويت، ففي عام ١٩٨٠ تم تشكيل مجلس حماية البيئة بناءً على المرسوم بقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية البيئة وقد أسندت إليه اختصاصات متعلقة بحماية البيئة من التلوث والحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعية والتطور العمراني والسكني، ودراسة أثر استخدام التكنولوجيا على الإنسان والبيئة، والحفاظ على التراث القومي والطابع الحضاري.

وقد أنشئت آنذاك إدارة فنية في وزارة الصحة لمعاونة هذا المجلس في القيام بمهامه الفنية وهي إدارة حماية البيئة، وصدر بشأنها قرار وزير الصحة رقم ٣٩٨ لسنة ١٩٨٠.

ومع زيادة المخاطر التي تواجه البيئة في الكويت، ولاسيما بعد الأضرار التي لحقت بها نتيجة العدوان العراقي عام ١٩٩٠، ألتمس عدد من المشرعين ومتخذي القرار في الكويت إيجاد هيئة فاعلة ليس لمعالجة المشاكل البيئية فحسب إنما أيضاً لصون جميع عناصر البيئة وإدارتها بطريقة سليمة، لتحقيق التنمية المستدامة من خلال خطط وبرامج طموحة، إلى جانب قصص الارتقاء بالهياكل التنظيمية والتخطيطية التي تضطلع بالدراسات والاختبارات البيئية من خلال تطبيق سياسة المردود البيئي. (٣٠٠)

(٢٩٩) راجع في ذلك د. يحيى أحمد البنا، دور القضاء الكويتي في تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية والمنعقد بالكويت في الفترة من ٢٦ وحتى ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٣ وما بعدها. ومما هو جدير بالذكر أن العدوان العراقي على دولة الكويت، وإن كان قد بدأ في ٢ أغسطس ١٩٩٠، إلا أن أثاره وتداعياته وأضراره على البيئة قد استمرت إلى ما بعد حرب الخليج الثانية والتي تم فيها تحرير الكويت وما زالت أثاره السينة على البيئة ممتدة حتى يومنا هذا.

(٣٠٠) انظر في ذلك تفصيلاً التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت ١٩٥٠ - ٢٠٠١، مطبوعات معهد الكويت للأبحاث العلمية، الجزء الأول، عام ٢٠٠٥ إعداد د. سميرة أحمد السيد عمر، أمجد زكي، المستشار رائف محمد لبيب، ص ٦٥ وما بعدها.

لذلك فقد قامت لجنة شئون البيئة بمجلس الأمة الكويتي في عام ١٩٩٤ بالتعاون مع ممثلي معهد الكويت للأبحاث العلمية، ومجلس حماية البيئة، وجامعة الكويت، والجمعية الكويتية لحماية البيئة، وبلدية الكويت، والهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية، بإعداد مقترح بإنشاء هيئة بديلة لمجلس حماية البيئة. وقد تمت الموافقة على هذا المقترح، وصدر القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة وقد أدخلت على هذا القانون عقب ذلك تعديلات بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ وتلحق الهيئة العامة للبيئة بمجلس الوزراء ويرأسها النائب الأول لرئيس الوزراء. وبموجب هذا القانون تم إلغاء مجلس حماية البيئة سالف الذكر ونقلت للهيئة العامة للبيئة ما للمجلس من حقوق وما عليه من التزامات. (٣٥١)

ثانياً : اختصاصاتها :

حددت المادة الثالثة من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ اختصاصات الهيئة العامة للبيئة. حيث أوكلت إليها القيام بكافة الأعمال والمهام الكفيلة بحماية البيئة في البلاد وعلى وجه الخصوص، ما يلي:

١- وضع وتطبيق السياسة العامة لحماية البيئة، ووضع الاستراتيجيات وخطط العمل من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وذلك في ضوء المعايير العلمية والبيئية والصحية المناسبة لمعيشة الإنسان علاوة على التوسع الصناعي والعمراني، واستغلال المصادر الطبيعية بما يكفل المحافظة على صحة العاملين وسلامة جميع المرافق وبيئة العمل وحماية البيئة والحفاظ على التوازن البيئي بصورة عامة.

٢- الإعداد والإشراف على تنفيذ خطة عمل متكاملة تشمل جميع ما يتعلق بحماية البيئة، في المدى القريب والبعيد، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة المعنية بالدولة على ضوء السياسات البيئية ووضع خطة شاملة لمواجهة

(٣٥١) راجع في ذلك دراسة في شأن تلوث البيئة البحرية في جون الكويت كاترثة نفوق الأسماك إعداد قسم الدراسات القانونية، بإدارة البحوث والدراسات التابعة للأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، أكتوبر ٢٠٠١، ص ٩ وما بعدها.

الكوارث البيئية، واتخاذ الإجراءات الضرورية لمواجهتها فى زمن الحرب والسلم، وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات المعنية ، وكذلك وضع خطة عمل متكاملة لتدريب الكوادر المحلية على طرق ووسائل حماية البيئة، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية.

٣- الرقابة على الأنشطة والإجراءات والممارسات المعنية بحماية البيئة ومتابعتها، وتقييمها.

٤- تعريف الملوثات، وتحديد المعايير النوعية البيئية، وإعداد مشروعات القوانين واللوائح والنظم والاشتراطات الخاصة بحماية البيئة، ومتابعة تنفيذها ووضع الضوابط اللازمة بمنع وتقليل مكافحة تلوث البيئة، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية بالدولة.

٥- الإعداد والمشاركة فى توجيه ودعم الأبحاث والدراسات البيئية، ومتابعة وتقييم نتائجها.

٦- تحديد المشاكل الناجمة عن تلوث البيئة وتدهورها بالاستعانة بأجهزة الدولة المعنية بالبيئة فى دراسة هذه المشاكل واقتراح الحلول المناسبة لها، ومتابعة تطبيقها.

٧- دراسة الاتفاقيات الدولية والإقليمية المعنية بشئون البيئة، وإيداء الرأى بالنسبة للانضمام إليها، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.

٨- متابعة التطورات المستجدة فى القانون الدولى فى مجال حماية البيئة وتنسيق علاقات الدولة بالمنظمات الدولية والإقليمية المعنية بشئون البيئة.

٩- وضع الإطار العام لبرنامج التثقيف البيئى والتربية البيئية بهدف توعية المواطنين وحثهم على المساهمة فى حماية البيئة ، وذلك سواء بغرض الوقاية من وقوع المخاطر البيئية أو التقليل من أثارها الضارة بعد وقوعها.

١٠- القيام بعمليات الرصد والقياس البيئي والمتابعة والمراقبة المستمرة للتوعية البيئية.

١١- ايداء الرأي والمشورة حول المردود البيئي لمشاريع التنمية الأساسية، قبل إقرار تنفيذها من الجهات المعنية ودراسة التقارير البيئية التي تقدم إليها عن الأوضاع البيئية في البلاد، واتخاذ اللازم بشأنها وإعداد تقرير سنوي عن الإعداد البيئي في الكويت.

ومما هو جدير بالذكر أنه كان من ضمن الاختصاصات التي تدخل في عمل الهيئة العامة للبيئة تدعيم الخدمات البيئية في المجتمع بالتنسيق مع الجهات المعنية، إلا أن هذا البند قد ألغى بموجب المادة الثالثة من القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة.

ثالثاً : الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للبيئة :

يتكون الهيكل التنظيمي للهيئة العامة للبيئة في الكويت من عدة جهات يُسند لكل منها بعض الاختصاصات بغرض تسيير عمل الهيئة ومباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها في القانون ، وسوف نلقى الضوء على كل جهة من هذه الجهات.

(أ) المجلس الأعلى للهيئة :

طبقاً لنص المادة الرابعة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، يكون للهيئة مجلس أعلى يُشكل برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء^(٣٠٢) ، وعضوية عدد من الوزراء وأشخاص آخرين من غيرهم

(٣٠٢) وجدير بالذكر أن استبدال النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء في رئاسة المجلس الأعلى للهيئة برئيس الوزراء قد جاء مؤخراً بعد تعديل المادة الرابعة من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ، الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٩٦ ، والمنشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم، في ١٢ صفر ١٤١٧ هجرية الموافق ٧ يوليو ١٩٩٦ ميلادية وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ هذا التعديل بمسألة الموائمة مع ما ورد في البند الرابع من المادة الأولى من -

يصدر بتحديد مرسوم (٢٥٣) ، ويكون المدير العام للهيئة مقررًا للمجلس.

ويجوز للمجلس الأعلى أن يضم إلى عضويته ثلاثة أشخاص من ذوي الكفاءة والخبرة في مجال حماية البيئة، ويصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، ويحدد المرسوم الصادر بتعيينهم المعاملة المالية لهم ، ويصدر المجلس لائحته الداخلية التي تنظم إجراءات العمل به، وكيفية إصداره لقراراته، ويعقد المجلس اجتماعين على الأقل في السنة ، ويختص المجلس الأعلى بوضع الأهداف والسياسات العامة للهيئة، وبما يعهد به القانون له من اختصاصات أخرى ؛ ومن هذه الاختصاصات التي عهد بها القانون له وضع اللائحة الداخلية لمجلس إدارة الهيئة طبقاً لما قدرته المادة السادسة من القانون، (٢٥٤) بناءً على

- القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ حيث عرفت مصطلح الرئيس - أي رئيس الهيئة العامة للبيئة - بأنه النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ونحن نرى أن هذا التعديل، قد ورد في محله، إذ إن رئاسة رئيس مجلس الوزراء للمجلس الأعلى للبيئة، كما ورد في الفقرة الأولى من المادة الرابعة، من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ قبل تعديلها، كان يمثل تناقضاً واضحاً مع ما جاء في البند الرابع من المادة الأولى، وهو تناقض يأباه المنطق القانوني السليم.

(٢٥٣) وقد كانت المادة الرابعة من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة قبل تعديلها، بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ تحدد أوصاف الوزراء الذين يتكون منهم المجلس الأعلى وهم : وزراء الصحة والأشغال العامة والتخطيط والتجارة والصناعة والتعليم العالي والنفط والكهرباء والماء وبلدية الكويت، والهيئة العامة لمشغون الزراعة والثروة السمكية. ونعتقد في سلامة هذا التعديل ذلك أن عدم ذكر هؤلاء الوزراء بأوصافهم في القانون والمعمود بهذا الأمر إلى المرسوم، يضيف شيئاً من المرونة عند تشكيل المجلس، حسب ظروف عمل هؤلاء الوزراء ومدى فعالية دور وزارتهم في حماية البيئة.

(٢٥٤) جدير بالذكر أن إعطاء الاختصاص للمجلس الأعلى للهيئة بوضع اللائحة الداخلية لمجلس الإدارة إنما تم بموجب التعديل الذي أدخل على القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦، وقد كانت المادة السادسة قبل التعديل تجعل هذا الاختصاص لمجلس إدارة الهيئة نفسه، وقد بررت المذكرة الإيضاحية هذا الأمر باعتبار أن المجلس الأعلى للهيئة هو السلطة المهيمنة على وضع السياسات العامة للهيئة بما في ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الإدارة التي ترسم سير العمل في هذا المجلس، ونزعم أن المادة قبل تعديلها، كانت أكثر ملائمة، ذلك أن اللائحة الداخلية لسير العمل بمجلس إدارة الهيئة العامة -

اقترح مجلس الإدارة.

ويجب أن تتضمن هذه اللائحة : تحديد اختصاصات المدير العام للبيئة ونوابه ، وكذلك تنظيم أعمال مجلس الإدارة وكيفية إصدار قراراته، وقواعد وإجراءات اجتماعات اللجان، وفرق العمل التى يرى مجلس الإدارة تشكيلها علاوة على تحديد مكافآت أعضاء مجلس الإدارة ، ونواب المدير العام، ومكافآت أعضاء اللجان وفرق العمل، والخبراء الاستشاريين.

(ب) مدير عام البيئة :

وفقاً لما قرره المادة الخامسة من قانون الهيئة العامة للبيئة يكون للهيئة مدير عام بدرجة وكيل وزارة يُعين بمرسوم من بين المتخصصين، ونوى الخبرة فى مجال البيئة. ويكون شغله لوظيفته لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويكون مسؤولاً عن تنفيذ قرارات الهيئة، ويمثل الهيئة أمام القضاء، وفى علاقتها بالغير، ويجوز أن يكون له نائب أو أكثر يصدر بتعيينه مرسوم، وللمدير عام الهيئة اختصاصات عديدة وردت فى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته نذكر منها:

١- طبقاً لنص المادة ١١ من القانون ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، له أن^١ يندب موظفين للقيام بأعمال التفتيش التى يتطلبها تنفيذ قانون الهيئة العامة للبيئة، أو اللوائح والقرارات المنفذة له، وإثبات ما يقع من مخالفات لأحكامه ، وتكون لهؤلاء الموظفين صفة الضبطية القضائية، ولهم الحق فى دخول الأماكن التى تقع بها المخالفات البيئية، وتحرير المحاضر، وأخذ العينات، وإجراء القياسات والدراسات اللازمة، لتحديد مدى تلوث البيئة، ومصادر

- للبيئة يجب أن يكون هناك مرونة وسهولة فى تعديلها، وذلك لمباشة ظروف عمل الهيئة العامة للبيئة، ولما كُن المجلس الأعلى للبيئة يتكون من النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين يتم تحديدهم بمرسوم، وهؤلاء قد يصعب اجتماعهم من أجل تعديل اللائحة الداخلية لمجلس إدارة الهيئة لكى تتلائم مع الظروف والمتغيرات المتعلقة بحماية البيئة، مما يتخوف معه عرقلة العمل داخل الهيئة العامة للبيئة ، خاصة وأن المشاكل والمخاطر البيئية متغيرة وسريعة ويصعب توقعها مما تحتاج معه لمرونة فى مواجهتها والتغلب عليها.

هذا التلوث، والتأكد من تطبيق المنشأة للشروط المتطلبية لحماية البيئة، كما يكون لهم الصلاحية في الاستعانة برجال الشرطة إذا اقتضى الأمر.

٢- إصدار القرارات واللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، وذلك بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة.

(ج) مجلس إدارة الهيئة :

طبقاً لما نصت عليه المادة السادسة من قانون الهيئة العامة للبيئة فإن مجلس إدارة الهيئة يتكون من ثمانية أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال البيئة ، يتم اختيارهم من خارج الهيئة العامة للبيئة، وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة ، ويكون المدير العام رئيساً لمجلس الإدارة، ويصدر بتشكيل مجلس إدارة الهيئة قرار من المجلس الأعلى للبيئة ، وقد صدر بتاريخ ٩ أكتوبر ٢٠٠١ قرار رئيس مجلس الوزراء بالنيابة ووزير الخارجية، رئيس المجلس الأعلى للبيئة رقم ١ لسنة ٢٠٠١ بشأن تشكيل مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة،^(٣٥٥) حيث قرر في مادته الأولى، بأن يشكل مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، برئاسة مدير عام الهيئة العامة للبيئة، وعضوية كل من: وكيل وزارة الصحة، وكيل وزارة الأشغال العامة، وكيل وزارة الكهرباء والماء، مدير عام الهيئة العامة للصناعة، مدير عام بلدية الكويت. ممثل عن القطاع النفطي، ممثل عن معهد الكويت للأبحاث العلمية، ممثل عن الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

(د) اختصاصات مجلس إدارة الهيئة :

يعتبر مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة الجهاز التنفيذي لها ، في ضوء ذلك فقد أسندت المواد ٧ ، ٨ ، ١٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته عدة اختصاصات لمجلس إدارة الهيئة، وهذه الاختصاصات يمكن إيجازها في التالي:

^(٣٥٥) منشور في الجريدة الرسمية، الكويت اليوم، العدد ٥٦٧، السنة السابعة والأربعون، الصادر

بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠٠١

١- إصدار القرارات واللوائح المتعلقة بالشئون الإدارية والمالية للهيئة ومنها اللوائح المتعلقة بتعيين الموظفين وتحديد مرتباتهم ومكافأتهم، وترقياتهم، وفصلهم، وسائر شئونهم الوظيفية، وذلك استثناء من القواعد والنظم الحكومية، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادتين ٥، ٣٨ من قانون الخدمة المدنية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٧، والقوانين المعدلة له وكذلك وضع جدول بالرسوم والأجور التى تحصلها الهيئة نظير الخدمات التى تقدمها للأفراد والجهات العامة أو الخاصة علاوة على إصدار لائحة الصلح فى المخالفات التى تقع لهذا القانون، أو اللوائح أو القرارات المنفذة له.

٢- النظر فى التقارير الدورية التى تقدم إليه عن سير العمل فى الهيئة والنظر فى كل ما يرى رئيس المجلس أو أحد أعضائه عرضه على مجلس الإدارة من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة، والمجلس أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء آرائهم، دون أن يكون لهم حق التصويت على القرارات.

٣- وضع النظم والاشتراطات الواجب توافرها عند تحديد الموقع الذى سوف تقام عليه منشأة من شأنها الإضرار بالبيئة، أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة، أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أى نشاط آخر، قد يؤدى إلى تلوث البيئة، حيث تشترط الهيئة ممثلة فى مجلس إدارتها فى هذه الحالات عمل وتنفيذ دراسات المردود البيئى للمشاريع التنموية. ويكون للهيئة ممثلة فى مجلس إدارتها فى حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات طلب وقف تنفيذ المشروع، وسحب ترخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة، وتلتزم الجهات المعنية المختصة وأصحاب الشأن بالاستجابة لهذا الطلب.

٤- لمجلس إدارة الهيئة وفقاً لما قرره المادة العاشرة من القانون أن يقرر وقف العمل بأى منشأة أو نشاط أو أن يمنع استعمال أى مادة أو أى أداة

منعاً جزئياً أو كلياً إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلوث البيئة. ويكون هذا الوقف لمدة لا تتجاوز أسبوعاً يجوز مدها أسبوعاً آخر، فإذا رأت الهيئة أن الحالة تستدعي مد قرار الوقف بعد المدة المذكورة كان لها أن تطلب من رئيس المحكمة الكلية إصدار أمر بمد الوقف مدد أخرى، ويجوز التظلم من قرار رئيس المحكمة أمام المحكمة الكلية مجتمعة. (٣٥٦)

ولمجلس الإدارة أن يفوض المدير العام في إصدار قرار الوقف في حالة الضرورة لمدة لا تتجاوز سبعة أيام يعرض الأمر بعدها على مجلس الإدارة.

وجدير بالذكر، أنه منذ صدور قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ لم يستخدم مجلس إدارة الهيئة - ولو لمرة واحدة - سلطته المنصوص عليها في المادة العاشرة، في إصدار قرارات بوقف العمل، بأي منشأة أو نشاط، أو منع استعمال أي أداة، أو مادة منعاً جزئياً أو كلياً، في حالة ما إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلوث البيئة. وبالتالي لم يسبق أن عرض على رئيس المحكمة الكلية قرار بهذا الشأن، وخلت المحاكم الكلية من سابقة الحكم في تظلم من قرار رئيس المحكمة الكلية. ولعل مرجع ذلك - كما ذكر البعض - أن المشرع نقل سلطة إصدار مثل هذه القرارات من مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة الذي كان يجوز له تفويض المدير العام في إصدارها إلى المجلس الأعلى للبيئة، بموجب التعديل الوارد في القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦، ومع صعوبة دعوة المجلس الأعلى للبيئة للاجتماع لإصدار مثل هذه القرارات، خاصة

(٣٥٦) وبلا حظ - كما ذكر البعض - أن قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ والذي عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦، قد ألغى ما كان مقرراً في القانون ٦٢ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالمجلس الأعلى للبيئة من سلطة رئيس المحكمة الكلية في إصدار الأمر بوقف العمل بالمنشأة بصفة دائمة، إذ اقتصر حكم المادة ١٠ من قانون الهيئة العامة للبيئة على قرارات الوقف لمدة محددة مستبعدة الوقف بصفة دائمة.

انظر في تفصيل ذلك د. يحيى أحمد البنا، دور القضاء الكويتي، في تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها، المرجع السابق، ص ٩.

مع تشكيله برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، وعضوية مجموعة من الوزراء تمنعهم المهام الأخرى المسندة إليهم من المرونة في الاجتماع. يصعب صدور هذه القرارات ؛ لا سيما وأن القانون لم يسمح للمجلس الأعلى للبيئة في أن يفوض غيره في إصدارها. (٢٥٧)

٥- وطبقا لما قررته المادة ١٢ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ لمجلس الإدارة حق طلب البيانات والمعلومات والمستندات التي يراها ضرورية من أي جهة عامة أو خاصة تمارس نشاطا قد يؤدي إلى تلوث البيئة، ولمجلس إدارة الهيئة إنشاء مراكز تفتيش ومراقبة وفقا لما تتطلبه حماية البيئة. وله أن يتعاون في ذلك مع الجهات المعنية، كما له إنشاء مختبرات أو معامل رقابية تختص بالرأي النهائي في النتائج المختبرية المتعلقة بتلوث البيئة.

رابعاً : أهم أنشطة الهيئة العامة للبيئة :

وقد شكلت الهيئة العامة للبيئة - في ضوء اختصاصاتها السالف ذكرها في صدر هذا الفرع- لجاناً عديدة للتنسيق مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مجالات متنوعة، ومن هذه اللجان اللجنة الوطنية الدائمة للتنوع البيولوجي. وهذه اللجنة وإن كانت قد شُكلت في عام ١٩٨٠ تحت مظلة مجلس حماية البيئة الذي انتهت أعماله عام ١٩٩٥ ، إلا أنها استمرت في أداء مهامها، بعد إنشاء الهيئة العامة للبيئة عام ١٩٩٥، وتضم اللجنة في عضويتها ممثلين عن الجهات الحكومية وجمعيات النفع العام، وتختص بمراجعة الوثائق العالمية المعنية بالتنوع البيولوجي، والحفاظ عليها، واقتراح مشروعات القوانين البيئية الخاصة بذلك، إلى جانب اتخاذ الإجراءات اللازمة في المشاركة الدولية بهذا الصدد.

(٢٥٧) انظر في ذلك د. يحيى أحمد البنا ، دور القضاء الكويتي في تطبيق القوانين البيئية، وتطوير أحكامها، المرجع السابق ص ١٠ وما بعدها.

ومن الإنجازات المهمة للجنة ما قامت به في عام ١٩٩٧ بالتعاون مع الاتحاد الدولي لصون الطبيعة IUCN^(٣٥٨) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (United Nations Environment Program) UNEP^(٣٥٩) ومؤسسات الدولة المختلفة بإعداد الاستراتيجية الوطنية لحماية التنوع البيولوجي لدولة الكويت، كما قامت بإعداد مشروع قانون بشأن المحميات الطبيعية، يهتم بالحفاظ على الجزر الكويتية، والمناطق المحمية، وشكلت الهيئة كذلك عدداً من اللجان محدودة المهام منها لجان تختص بدراسة مكافحة التلوث البحري وبعض الظواهر، كظاهرة نفوق الأسماك.^(٣٦٠) والتصحر وتغير المناخ .

كما تقوم الهيئة بتنظيم إجراءات ودراسات المردود البيئي للمشروعات الإنشائية والصناعية طبقاً لقرار مجلس حماية البيئة رقم ٩ لسنة ١٩٩٠ بشأن تنظيم إجراء دراسات المردود البيئي للمشروعات الإنشائية والصناعية، والقرار رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ الصادر من رئيس مجلس الإدارة - المدير العام للهيئة العامة للبيئة - بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.^(٣٦١)

^(٣٥٨) منظمة تطوعية غير حكومية تعمل في مجال البيئة وصون الطبيعة . وترعى إلى المحافظة على الثروات الطبيعية البرية والبحرية ، وتسعى إلى إيماع سياسة المحافظة على الطبيعة ضمن مخططات التنمية.

^(٣٥٩) تأسس برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) عام ١٩٧٢ وهو صوت البيئة في الأمم المتحدة ، و (UNEP) جهاز يدافع ويتقف ويرشد من أجل تطوير البيئة العالمية والمحافظة عليها بمساعدة عدد كبير من الشركاء من داخل الأمم المتحدة ومنظمات دولية وأهلية.

^(٣٦٠) انظر في تفصيل هذه القضية دراسة في شأن تلوث البيئة البحرية في جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) المرجع السابق ، ص ١٢.

^(٣٦١) انظر في تفصيل ذلك التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، المرجع السابق، ص ٦٧.

الفرع الثانى

الجهات المتخصصة فى حماية البيئة فى مصر

انتبهت الحكومة المصرية إلى ضرورة وجود أجهزة متخصصة لحماية البيئة فى وقت متأخر نسبياً ، فقد كانت بداية إنشاء جهاز متخصص بشؤون البيئة هى صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٣١ لسنة ١٩٨٢ ، والذى قرر إنشاء جهاز لشؤون البيئة برئاسة مجلس الوزراء . فقبل صدور هذا القرار الجمهورى ، لم يكن هناك جهاز وطنى مصرى متخصص بمسائل شئون البيئة ، رغم الاهتمام المتزايد بالحفاظ على البيئة فى مصر ، قبل صدور هذا القرار الجمهورى بكثير ، فقد أدرك المشرع المصرى أهمية الحفاظ على البيئة وصيانة مواردها منذ أوائل هذا القرن ، فضمن التشريعات العقابية نصوص ذات أبعاد بيئية ، ومن ذلك ما قضت به المادة ٣٣ من قانون العقوبات المصرى الصادر سنة ١٨٨٣ بمعاقبة من يرتكب جرائم قتل أو سم بعض الحيوانات والمواشى أو سم الأسماك الموجودة فى نهر أو ترعة أو غدير أو مستنقع بالحبس من ثلاثة شهور إلى ثلاث سنوات والمراقبة من سنة إلى ثلاث سنوات . كما اشتملت مواد قانون العقوبات المصرى الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ على نصوص تعاقب من ألقى فى الطريق بغير احتياط أشياء من شأنها جرح المارة أو تلويثهم إذا سقطت عليهم ، وكذلك من أهمل فى تنظيف أو إصلاح المداخل أو الأفران أو المعامل التى تستعمل فيها النار ، ومنرمى أحجاراً أو أشياء أخرى صلبة أو قاذورات على عربات أو سيارات أو بيوت أو مبان أو محوطات ملك الغير أو على بساتين أو حظائر ، ومن ألقى فى النيل أو الترع أو المصارف أو مجارى المياه الأخرى أدوات أو أشياء أخرى يمكن أن تعوق الملاحة أو مجارى تلك المياه^(٣٦٢) ،

(٣٦٢) انظر فى ذلك موسوعة المجالس القومية المتخصصة ١٩٩٦ - ١٩٩٧ ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ .

وذلك على كافة المستويات التشريعية والتنفيذية والعلمية (٣٦٣).

ثم صدر أخيراً القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، ونص من ضمن ما نص على إنشاء جهاز لشئون البيئة ، كجهة متخصصة لحماية البيئة في مصر . وقد قرر القانون في مادته الرابعة ، حلول جهاز شئون البيئة المنصوص عليه في المادة الثانية ، محل الجهاز المنشأ بقرار رئيس الجمهورية رقم ٦٣١ لسنة ١٩٨٢ ، فيما له من حقوق ، وما عليه من التزامات ، على أن يُنقل العاملون بالجهاز القديم إلى جهاز شئون البيئة بدرجاتهم وأقدميتهم.

علاوة على ما تقدم فإن الحكومة المصرية خصصت وزارة للتنمية الإدارية والبيئة ، ثم أقرت بدءاً من أوائل يوليو عام ١٩٩٧ وزارة للبيئة ، وسوف نتناول أولاً : جهاز شئون البيئة ، ثم نتناول بعد ذلك وزارة شئون البيئة على الوجه الآتي :

أولاً : جهاز شئون البيئة :

يقتضى الحديث عن جهاز شئون البيئة تناول عدة أمور منها الهيكل التنظيمي للجهاز ، واختصاصاته ، والصلاحيات المخولة له لمباشرة هذه الاختصاصات.

١- الهيكل التنظيمي لجهاز شئون البيئة : يتكون الهيكل التنظيمي لجهاز شئون البيئة المصري من عدة جهات لها دور جوهري في إدارة وتصريف شئون الجهاز وهم :

(أ) رئيس الجهاز : ويعين بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح الوزير المختص بشئون البيئة وعرض رئيس مجلس الوزراء ، ويتضمن قرار تعيينه

(٣٦٣) انظر في تفصيل ذلك . أ. د نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها . كذلك أ. د ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، هامش رقم ١ ، وما بعدها . كذلك . د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٧٩ وما بعدها

المعاملة المالية له وطبقاً لما قرره المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥^(٣٦١) ، والمعلقة بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠٠٥^(٣٦٥). فإنه يكون مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الجهاز ، والقرارات التي يتخذها مجلس إدارته ، ويختص في سبيل ذلك بالآتي :

١- مباشرة اختصاصات الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة للعاملين بالجهاز^(٣٦٦). والمقررة في سائر القوانين واللوائح ذات الصلة بإدارة شئون الجهاز ، وتصريف أموره الفنية والإدارية ، وتحقيق أغراضه. والمقررة أيضاً في مجال تطبيق أحكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات ، والذي حل محل القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ ، وكذلك اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادر بالقرار رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٩٨^(٣٦٧).

٢- تطوير نظم العمل بالجهاز ، وتدعيم أجهزته وإصدار القرارات اللازمة لذلك. ويكون له في سبيل تحقيق ما تقدم السلطات المخولة لأي رئيس مرفق ، ومنها إصدار القرارات الإدارية ووضع التعليمات

^(٣٦١) منشور بالوقائع المصرية العدد ٥١ (تابع) الصادر بتاريخ ٢٨ فبراير ١٩٩٥.

^(٣٦٥) منشور بالوقائع المصرية العدد ٣٤٧ (تابع) الصادر بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٥.

^(٣٦٦) ويقصد بمباشرة الاختصاصات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، أى إصدار كل أو بعض القرارات الوظيفية المتعلقة بهم ، في حدود القانون ، سواء كانت قرارات بالتحيين أو الترقية ، أو منح العلاوات أو التأييد ، إلى آخر ذلك من الشؤون الوظيفية الخاصة بهم. انظر بشأن الموظفين العموميين والقرارات الوظيفية المتعلقة بهم أ.د. ماجد راضى ، القانون الإدارى ، طبعة ٢٠٠٤ ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ص ١٤٧ وما بعدها.

^(٣٦٧) ويقصد بذلك أن يكون له سلطة إبرام العقود المتعلقة بشراء مستلزمات الجهاز ، وكذلك الموافقة على التحكيم بشأن العقود الإدارية التي يبرمها الجهاز . انظر بشأن أحكام المناقصات والمزايدات فى القانون المصرى ، ودور الوزير فى إبرام العقود والموافقة على شرط التحكيم. أ.د. عبد الخفى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٣٦ وما بعدها.

والمنشورات للموظفين العاملين بالجهاز. (٣٦٨)

٣- الحصول على البيانات التي تتصل بأغراض الجهاز من مختلف الجهات المعنية حكومية وغير حكومية ، بالداخل أو الخارج وكذلك العمل على تطبيق أحكام قانون البيئة ، ولائحته التنفيذية ، بالاتفاق والتنسيق ، والتعاون مع الجهات الأخرى المعنية بذلك قانونا.

ب) مجلس إدارة الجهاز :

يعتبر مجلس إدارة جهاز شؤون البيئة المصري الجهة التنفيذية في الجهاز ، وسوف نتحدث في هذا الإطار عن تشكيل هذا المجلس واختصاصاته.

التشكيل : يُشكل مجلس إدارة جهاز شؤون البيئة برئاسة الوزير المختص بشؤون البيئة ، وفي حالة غياب رئيس مجلس إدارة الجهاز أو وجود مانع لديه يحل محله في مباشرة اختصاصاته نائب رئيس مجلس الإدارة ، ويمثل رئيس مجلس الإدارة الجهاز في علاقته بالغير وأمام القضاء ويضم مجلس إدارة جهاز شؤون البيئة في عضويته كلاً من :

- الرئيس التنفيذي لجهاز شؤون البيئة ، ويكون نائباً لرئيس مجلس الإدارة ، ممثلون لعدد ست وزارات معنية بشؤون البيئة يحددها رئيس مجلس الوزراء ، على ألا تقل درجة كل منهم عن الدرجة العالية (٣٦٩) ويتم اختيارهم من الوزير المختص بكل وزارة (٣٧٠).

(٣٦٨) انظر بشأن سلطات رئيس المرفق في إصدار القرارات ووضع التعليمات المنشورات اللازمة لتسيير عمل المرفق أ.د. إبراهيم فياض ، القانون الإداري (نشاط وأعمال المنصة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن) ، مطبوعات مكتبة الفلاح ، الطبعة الثانية ، الكويت ٢٠٠٣ ، ص ١٢١ وما بعدها.

(٣٦٩) الدرجات العليا في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حسب ترتيبها من الأدنى إلى الأعلى هي : مدير عام - وكيل وزارة - وكيل أول وزارة. (٣٧٠) والجدير بالذكر أن اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ كانت تنص في البند الثاني من المادة الثالثة منها -

- اثنين من الخبراء فى مجال شئون البيئة ، يختارهما الوزير المختص بشئون البيئة بناءً على عرض من الرئيس التنفيذى للجهاز.
- ثلاثة أفراد عن التنظيمات غير الحكومية المعنية بشئون البيئة يختارون من بين مرشحي تلك التنظيمات ، لتمثيلها فى المجلس بالاتفاق مع الوزير المختص بشئون البيئة . أى أن هذه التنظيمات غير الحكومية سواء كانت جمعيات أو أحزاب أو غيرها من التنظيمات الأهلية ، تقوم بترشيح بعض أفرادها لكي يمثلوها فى مجلس جهاز شئون البيئة ، وذلك تبدو فائدة من ناحيتين : فمن ناحية أولى من شأنه تشكيل وجهات نظر مختلفة داخل مجلس إدارة جهاز شئون البيئة ، مما يكون له أثر طيب فى نقل خبرات المهتمين بحماية البيئة من المنظمات غير الحكومية إلى داخل أروقة جهاز شئون البيئة ، مما يدعم المشاركة الشعبية لحماية البيئة. ومن ناحية أخرى فإنه ينمى الروح المعنوية لدى المهتمين بالبيئة بحسبانهم قد أصبحوا شركاء فى القرارات البيئة التى يتخذها جهاز شئون البيئة ، باعتباره السلطة المهيمنة على حماية البيئة فى مصر.
- أحد العاملين بجهاز شئون البيئة من شاغلى الوظائف العليا ويختاره الوزير المختص بشئون البيئة بناءً على عرض الرئيس التنفيذى للجهاز. لا شك أن هذا الاختيار له فائدة من ناحيتين : الأولى الاستفادة من خبرة هذا العنصر البيئية باعتباره قريباً من العمل فى الحقل البيئى ، والثانية فإن من شأنه جعل الموظفين العاملين فى جهاز شئون البيئة يتفانون فى عطائهم

- على أنه يدخل فى عضوية مجلس إدارة جهاز شئون البيئة (ممثل من الدرجة العالية على الأقل يختاره الوزير المختص من كل وزارة ، من وزارات الزراعة والثروة الحيوانية والسمكية واستصلاح الأراضى ، الأشغال والموارد المائية ، النقل والمواصلات ، الصناعة ، الداخلية ، الصحة) ، وقد تم تعديل هذه المادة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠٠٥ وذلك حتى يتماشى النص مع نص المادة السادسة من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة فى بندها الثانى حيث لم تحدد الوزارات التى يختار منها الأعضاء بمجلس الإدارة وتركت تحديدها لرئيس مجلس الوزراء.

وعملهم ، باعتبارهم مشاركين - عن طريق ممثلهم هذا - فى رسم السياسة العامة وإدارة الجهاز الذى يعملون فيه.

- رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة . ولا شك أن وجود هذه الخبرة القانونية فى مجلس إدارة جهاز شئون البيئة من شأنها أن تجعل قراراته الصادرة أكثر موضوعية ، وفاعلية وقابلية للتنفيذ لا سيما وأن رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة تعرض عليه باستمرار الأمور البيئية التى تثير مشاكل قانونية ، ويبدى وإدارته فيها رأياً قانونياً وإن لم يكن ملزماً لجهة الإدارة فى كثير من الأحوال من الناحية القانونية إلا أنه من الناحية العملية لا تتم مخالفته (٣٧١).

- ثلاثة من ممثلى شركات قطاع الأعمال العام يختارهم الوزير المختص ، بشئون البيئة بناءً على ترشيح من الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة من بين مرشحي تلك الجهات ، وتبدو فائدة وجود هؤلاء فى مجلس إدارة جهاز شئون البيئة فى الاستفادة بخبرتهم باعتبارهم قريبين وملمسين للمشاكل والمخاطر البيئية الناتجة عن نشاط الشركات والمصانع ، مما يؤدى إلى الاستفادة برأيهم فى اقتراح حلولها ، دون تأثير فى إدارة عجلة التنمية فى مجال الصناعة.

- اثنين من الجامعات ومراكز البحوث العلمية يختارهما الوزير المختص بشئون البيئة من بين مرشحي تلك الجهات. ولعل وجود هذين العضوين فى مجلس إدارة جهاز شئون البيئة من شأنه أن يدعم هذا الجهاز بالخبرات العلمية الموجودة لديهم ، كما أنه يؤدى إلى الاستفادة من دمج المعلومات النظرية والبحثية بالمشكلات والمخاطر العملية التى تواجه البيئة ، وهذا من شأنه أن يساعد كثيراً على حلها أو التقليل من خطرها.

(٣٧١) انظر بخصوص اختصاص مجلس الدولة المصرى الافتائى ، ونور إدارات ولجان الفتوى أ.د محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القضاء الإدارى ، طبعة ١٩٩٩ ، ص ٦٣ وما بعدها ، كذلك أ.د محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإدارى ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ص ١٢٠.

وفقاً لما ورد بالمادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون فإنه يتعين دعوة ممثلى الوزارات المعنية لحضور جلسات مجلس إدارة جهاز شئون البيئة عند مناقشة موضوعات ترتبط بالقطاعات التى يشرفون عليها ، كما يجوز للمجلس أن يستعين بمن يراه من ذوى الخبرة لدى بحث مسائل معينة دون أن يكون لأى منهم صوت معدود فى المداولات. كما يجوز لمجلس الإدارة تشكيل لجان استشارية من الخبرات المتخصصة لدراسة موضوعات معينة ، كما يجوز للمجلس أن يعهد إلى واحد من أعضائه أو أكثر بمهمة محددة. ويتولى أمانة مجلس إدارة جهاز شئون البيئة أمين عام للجهاز ، ولا يكون له صوت معدود فى المداولات ما لم يكن قد تم اختياره لعضوية المجلس.

أما عن مدة عضوية المجلس فهى ثلاث سنوات ، ويعاد بعدها تشكيل المجلس مرة أخرى . ونرى أن هذه المدة قليلة نسبياً ذلك أن بعض المخاطر والمشكلات البيئية تحتاج فى دراستها والبحث عن حلول لها إلى فترات زمنية ليست بقليلة ، تفوق هذه المدة ويخشى أن يودى تغيير أعضاء مجلس إدارة الجهاز - وهو المهيمن طبقاً لنص المادة السابعة من القانون على جميع أمور الجهاز - إلى فقد خبرتهم التى اكتسبوها فى حل هذه المشكلة. لذلك فإننا نقترح تعديل عجز المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون بحيث تصبح المدة أربع سنوات مع جواز اختيار الأعضاء المنتهية مدتهم لمدة مماثلة.

اختصاصات مجلس إدارة الجهاز :

ذكرنا أن مجلس إدارة جهاز شئون البيئة المصرى هو الجهة التنفيذية بالجهاز وأن له طبقاً لما ورد بالمادة السابعة من القانون الهيمنة على كل شئون الجهاز ، وعليه فإن اختصاصاته عديدة ، فهو الذى يصرف شئون الجهاز ويرسم السياسة العامة التى يسير عليها وله فى سبيل ذلك ممارسة الاختصاصات الآتية :

١- الموافقة على عدة أمور منها ، الخطط القومية لحماية البيئة ، وعلى خطة الطوارئ البيئية ضد الكوارث ، وكذلك إعداد مشروعات القوانين المتعلقة بالبيئة ، والموافقة على المشروعات التجريبية التى يضطلع بها الجهاز ،

وعلى التدريب البيئي وخططه ، وعلى المعدلات والنسب اللازمة ، لضمان عدم تلوث البيئة ، وعلى أسس وإجراءات تقييم التأثير البيئي للمشروعات ، وله الإشراف على صندوق حماية وتنمية البيئة ، والموافقة على الهيكل التنظيمي للجهاز وفروعه بالمحافظات وعلى اللوائح الداخلية للجهاز ، ولوائح العاملين فيه وعلى مشروع الموازنة السنوية الخاصة بالجهاز .

٢- النظر فى كل ما يرى رئيس مجلس الإدارة عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الجهاز .

٣- تحديد ما يعرض من قراراته على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار فى شأنها . وفى جميع الأحوال على المجلس أن يضمن قراراته - وبوجه خاص تلك التى يرى عرضها على مجلس الوزراء - دراسة عن تكاليف التنفيذ والنتائج المنتظر تحقيقها .

ويجتمع مجلس الإدارة بناء على دعوة من رئيسه مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر ، أو إذا طلب نصف أعضاء المجلس ذلك ، وتكون اجتماعات مجلس الإدارة صحيحة بحضور أغلبية أعضائه ، وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين المصوتين ، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

ج : الأمين العام لجهاز شئون البيئة :

هو أحد العاملين بالجهاز من شاغلى الوظائف العليا ، يتم نديه بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة ، وذلك بعد أخذ رأى الرئيس التنفيذى للجهاز ، ويكون دوره معاون رئيس الجهاز فى مباشرة الاختصاصات التى أناطها به القانون ، ويكون له رئاسة العاملين فى الجهاز ، وله عليهم سلطة رئيس القطاع ، ويعمل الأمين العام تحت إشراف رئيس الجهاز .

كذلك يتولى الأمين العام أمانة مجلس إدارة جهاز شئون البيئة دون أن يكون له صوت محدود فى المداولات إلا إذا كان عضواً فى المجلس الذى تم اختياره طبقاً للبند الخامس من المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون .

د : فروع جهاز شئون البيئة فى المحافظات :

طبقاً لما قرره المادة الثانية من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ يجوز بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة إنشاء فروع لجهاز شئون البيئة بالمحافظات ، على أن تكون الأولوية للمناطق الصناعية. ^(٣٧٢) ولعل جعل الأولوية

^(٣٧٣) وقد صدر بالفعل القرار الوزارى رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء ثمانية فروع للجهاز هى :
فرع القاهرة الكبرى ومقره القاهرة ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية والفيوم.
فرع غرب الدلتا ومقره الإسكندرية ويشمل محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح.
فرع شرق الدلتا ومقره المنصورة ويشمل محافظات الدقهلية والشرقية ودمياط وبورسعيد.
فرع وسط الدلتا ومقره طنطا ويشمل محافظات الغربية والمنوفية وكفر الشيخ.
فرع القناة وسيناء ومقره السويس ويشمل محافظات السويس والإسماعيلية وشمال سيناء وجنوب سيناء.
فرع شمال الصعيد ومقره أسيوط ويشمل محافظات أسيوط وبني سويف والمنيا والوادى الجديد.

فرع جنوب الصعيد ومقره أسوان ويشمل محافظات قنا وأسيوط وسوهاج ومدينة الأقصر.
فرع البحر الأحمر ومقره الغردقة ويشمل محافظة البحر الأحمر فقط.
وقد تم إنشاء وتجهيز الفروع الإقليمية بالقاهرة والإسكندرية والمنصورة وطنطا والسويس خلال الفترة من ١٩٩٦ - ٢٠٠٠ ، ثم تم استكمال الفروع الثلاثة الأخرى وتجهيزها فى ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣.

تتبع هذه الفروع إدارة مركزية لشئون الفروع تابعة لرئيس جهاز شئون البيئة ، ويضم كل فرع أربع إدارات للإعلام والتوعية البيئية ، نوعية البيئة ، التنمية البيئية ، والشئون المالية تمثل الفروع الإقليمية جهاز شئون البيئة بالأقاليم المختلفة وتتطابق مهامها مع ما جاء بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة ومن ثم فهي تضطلع بمهام رقابية وتنسيقية وتنفيذية ومتابعة تنفيذ القانون.

ثم صدر قرار وزارى رقم ٢٤٩ لسنة ٢٠٠٣ بشأن تعديل المسمى والنطاق الجغرافى للفروع وإنشاء فرع تاسع ببني سويف ليصبح الهيكل الجغرافى على النحو التالى :
فرع الجهاز لمنطقة القاهرة الكبرى ومقره القاهرة الكبرى ويشمل اختصاصه محافظات القاهرة - الجيزة - القليوبية.

فرع الجهاز لمنطقة غرب الدلتا ومطروح ومقره مدينة الإسكندرية ويشمل اختصاصه محافظات الإسكندرية - البحيرة - مطروح.

فى إنشاء هذه الفروع للمناطق الصناعية إنما يكمن فى علة مفادها أن المخاطر والمشاكل التى تتعرض لها البيئة فى المناطق الصناعية تكون أكثر من غيرها فى المناطق الأخرى ، وهو ما تحتاج معه لرقابة أكثر من جانب جهاز شئون البيئة.

وقد صدر قرار وزير البيئة رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٩ يونيو ٢٠٠٠ فى شأن تحديد اختصاصات الفروع الإقليمية بجهاز شئون البيئة وتحديد العلاقة بينهما وبين الإدارات المركزية ، والمحميات الطبيعية^(٢٧٣) ، محدداً وظيفة الفرع الإقليمى للجهاز فى ممارسة سلطات وصلاحيات جهاز شئون البيئة المنصوص عليها فى قانون شئون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، والإشراف على المحميات الطبيعية فى النطاق الجغرافى الذى يقع فيه.

- فرع الجهاز لمنطقة وسط الدلتا ومقره مدينة طنطا ويشمل اختصاصه محافظات الغربية - المنوفية - كفر الشيخ.

فرع الجهاز لمنطقة شرق الدلتا ومقره مدينة المنصورة ويشمل اختصاصه محافظات الدقهية - دمياط - الشرقية.

فرع الجهاز لمنطقة القناة وسيناء ومقره مدينة السويس ويشمل اختصاصه محافظات السويس - الإسماعيلية - بورسعيد - شمال سيناء - جنوب سيناء.

فرع الجهاز لمحافظة البحر الأحمر ومقره مدينة الغردقة ويشمل اختصاصه محافظة البحر الأحمر.

فرع الجهاز لمنطقة شمال الصعيد ومقره مدينة بنى سويف ويشمل اختصاصه محافظات الفيوم - بنى سويف - المنيا.

فرع الجهاز لمنطقة جنوب الصعيد ومقره مدينة أسوان ويشمل اختصاصه محافظات قنا - أسوان - مدينة الأقصر - توشكى.

فرع الجهاز لمنطقة وسط الصعيد ومقره مدينة أسيوط ويشمل اختصاصه محافظات أسيوط - الوادى الجديد - سوهاج.

انظر فى ذلك اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية فى مصر (التوزيع الإقليمى للاستثمارات الحكومية وارتباطها ببعض قضايا البيئة) ، إصدارات معهد التخطيط القومى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٩٢) ، يونيو ٢٠٠٦.

^(٢٧٣) منشور بجريدة الوقائع المصرية ، العدد ٤ ، الصادر بتاريخ ٤ يناير ٢٠٠١.

وتعتبر الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة ، خطوة طيبة على طريق عدم التركيز الإدارى (٣٧١) ذلك أنها تساعد كثيراً فى تفهم المشاكل والمخاطر البيئية الإقليمية ، عن طريق إعطائها فرصة كافية من الدراسة النظرية والعملية لهذه المخاطر مما يساعد كثيراً على وضع الحلول المناسبة لها فى ضوء تباين المخاطر والمشكلات البيئية الإقليمية ، لا سيما مع الاختصاصات الواسعة التى أعطتها المادة الثانية من القرار رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٠ وكذلك المادة الثانية من قرار وزير البيئة رقم ٢٤٩ لسنة ٢٠٠٣ لهذه الفروع الإقليمية. (٣٧٥)

(٣٧٢) انظر بشأن الفرق بين عدم التركيز الإدارى ، واللامركزية الإدارية. أ.د. ماجد راغب الحلو ، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز ، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية ، تصدرها كلية الحقوق فى جامعة الإسكندرية ، السنة السابعة عشرة ، العدد الأول ، ١٩٧٥ ، ص ٦ وما بعدها ، ولسيادته أيضاً ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة ، طبعة ٢٠٠٥ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ٣٠٠ وما بعدها ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧١ وما بعدها ، أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، طبعة ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ١٦٣ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا الوسيط فى القانون الإدارى ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربى بالقاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٥٠٩ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١١٩ وما بعدها.

(٣٧٥) تنص المادة الثانية من قرار وزير الدولة لشئون البيئة رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٠ ، الصادر بتاريخ ٢٩ / ٦ / ٢٠٠٠ على أنه (يُعدل نص المادة الثانية من القرار رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٥ المشار إليه لتصبح بأن تختص فروع جهاز شئون البيئة بما يلى :

- ١- إعداد الدراسات عن الوضع البيئى فى المحافظات الداخلة فى النطاق الإقليمى للفرع ، وصياغة خطة إقليمية لحماية البيئة فيها ، والمشاريع التى تتضمنها ، وكذلك الخرائط البيئية وتزويد الجهاز بها لاستخدامها فى صياغة الخطة القومية لحماية البيئة.
- ٢- متابعة تنفيذ المحافظات لهذه الخطط فى إطار الخطة القومية لحماية البيئة وتقديم الدعم للأجهزة المحلية فى إعداد خطط المحافظات لحماية البيئة.
- ٣- تنفيذ قرارات الوزير المختص بشئون البيئة ورئيس الجهاز بشأن حماية البيئة وتحقيق سياسة وزارة الدولة لشئون البيئة ودور الجهاز وأغراضه بالمحافظات.
- ٤- متابعة تنفيذ أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة ولائحته التنفيذية بالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية فى المحافظات وكذا المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير -

- والاشتراطات التي تلتزم الأجهزة والمنشآت بتنفيذها طبقاً لأحكام قانون البيئة ولائحته التنفيذية واتخاذ الإجراءات التي ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط.

٥- مراقبة خطط الالتزام البيئي للمنشآت والتي وافق عليها مجلس إدارة الجهاز والتحقق من توفيق أوضاعها مع أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية ، وذلك بدائرة إقليم الفرع واتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية المناسبة بالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية.

٦- متابعة التزام المنشآت بتنفيذ الاشتراطات التي يقررها الجهاز عن مراجعة تقييم التأثير البيئي للمشروعات المختلفة بإقليم الفرع ، وذلك بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة.

٧- إعداد للفروع الإقليمية بمراجعة دراسات تقييم التأثير البيئي للمنشآت التي تقع في نطاق اختصاص الفرع والموافقة عليها بعد تكريب العاملين بالفروع على العمل بقوائم مراجعة دراسات التقييم البيئي وصدر قرار من السيد الدكتور الرئيس التنفيذي للجهاز بتحديد هذه المنشآت.

٨- تحديد أنواع الكوارث البيئية المحتمل وقوعها بدائرة إقليم الفرع ، والجهات المسؤولة عن الإبلاغ عن وقوعها ، أو توقع حدوثها ، والمناطق الأكثر تأثراً ، ومعرفة التأثير المتوقع لكل منها ، ووضع الإجراءات المناسبة لكل نوع منها وحصر الإمكانيات المتوفرة على المستوى المحلي لإقليم الفرع وتحديد كيفية الاستفادة بها بطريقة تكفل سرعة مواجهة الكارثة ، وإعداد خطة طوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على مستوى الإقليم ، وموافاة الجهاز بها وبذلك المعلومات للاستعانة بها في إعداد خطة الطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على المستوى القومي.

٩- المساهمة في إدارة المواد والنفايات الخطرة والمخلفات بالتنسيق مع قطاع الإدارة البيئية بالجهاز والجهات المعنية والسلطات المحلية المسؤولة عن ذلك في إقليم الفرع.

١٠- متابعة تنفيذ الوحدات المحلية لالتزامها بتخصيص أماكن إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة والمخلفات الصلبة بالاتفاق مع الفرع والتحقق من مطابقتها للمواصفات السليمة بيئياً.

١١- الإسهام في إدارة وتنفيذ المشروعات التجريبية التي ينفذها الجهاز بالمحافظات الداخلة في اختصاص الفرع ومتابعة تنفيذها وموافاة الجهاز بتقارير المتابعة وتنفيذ ما قد يرى الفرع الإقليمي تنفيذه من مشروعات تجريبية محلية للمحافظة على الثروات الطبيعية وحماية البيئة في دائرة إقليم الفرع وتشجيع المبادرات بشأنها وذلك دون المساس باختصاصات إدارة المحميات الطبيعية.

١٢- الإشراف على شبكات الرصد البيئي بالمحافظات والحصول على المعلومات منها وموافاة الجهاز بها.

١٣- إعداد تقرير سنوى عن المؤشرات الرئيسية للموضع البيئى بمحافظات الإقليم للعرض على مجلس إدارة الجهاز.

١٤- حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية وكذلك الكفاءات التى تسهم فى إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة بالمحافظات الداخلة فى الاختصاص الإقليمى للفرع والاستفادة منها فى إعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التى يقوم الفرع بإعدادها وموافاة الجهاز بها.

١٥- تنفيذ خطة التدريب البيئى ، وبرامج التثقيف البيئى للمواطنين - اللتين يضعهما الجهاز على ضوء سياسة وزارة الدولة لشئون البيئة - فى نطاق المحافظات الداخلة فى الاختصاص الإقليمى للفرع.

١٦- نشر الوعى البيئى والتنسيق بين الجهود الشعبية ومكاتب شئون البيئة بالمحافظات على ضوء سياسة وزارة الدولة لشئون البيئة وخطة الجهاز فى هذا الشأن.

١٧- تلقى التليخات والشكاوى البيئية التى يقدمها الأفراد أو المؤسسات أو المنظمات الحكومية أو غير الحكومية للفرع، أو التى تحال إليه من الجهاز ، وفحصها واتخاذ اللازم بشأنها.

١٨- تقديم الدعم الفنى فى شئون البيئة إلى الهيئات والمنظمات الحكومية بما فيها أجهزة الحكم المحلى (مكاتب شئون البيئة بالمحافظات وممثلو الوزارات) والمنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة فى منطقة الفرع.

١٩- توثيق روابط التنسيق والتعاون بين وزارة الدولة لشئون البيئة وجهاز شئون البيئة والمحافظات من أجل تحقيق سياسة وأغراض وزارة الدولة لشئون البيئة فى شأن حماية البيئة.

وقد أضيف إلى الفروع الإقليمية اختصاصات أخرى بموجب المادة الثانية من القرار الوزارى رقم ٢٤٩ لسنة ٢٠٠٣ حيث قررت لها الاختصاصات الآتية :

متابعة تنفيذ المحافظات للخطة القومية لحماية البيئة.

الإشراف على شبكات الرصد البيئى بالمحافظات والحصول على المعلومات منها وموافاة الجهاز بها.

متابعة تنفيذ أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى شأن حماية البيئة ولائحته التنفيذية فى المحافظات وكذا المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير والاشتراطات التى تلزم الأجهزة والمنشآت بتنفيذها طبقاً لأحكام قانون البيئة ولائحته واتخاذ الإجراءات التى ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط.

نشر الوعى البيئى والتنسيق بين الجهود الشعبية ومكاتب البيئة بالمحافظات على ضوء خطة الجهاز فى هذا الشأن.

ويكون لفروع جهاز شئون البيئة بالمحافظات هيكل تنظيمي وظيفي معتمد من مجلس إدارة الجهاز بالاتفاق مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها.

ويتم التعاون والتنسيق بين الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة والإدارة المركزية للمحميات الطبيعية ، فيما تفرضه ضرورة العمل المشترك بينهما ، من أجل حماية البيئة ، والحفاظ على الموارد الطبيعية ، وشئون الطبيعة ، ويكون التعاون والتنسيق بينهما ، كل في حدود اختصاصاته وطبقاً للقواعد المنظمة لذلك والتي يصدرها رئيس جهاز شئون البيئة.

هـ : صندوق حماية البيئة :

نتجـه التشريعات في مجال حماية البيئة إلى توفير مصادر تمويل لمواجهة التكلفة المرتفعة لمشروعات وإجراءات حماية البيئة في إطار محاولة المشرع المصري تدبير بعض الموارد المالية اللازمة لحماية البيئة خاصة مع التكلفة العالية التي تحتاج إليها خطط ومشروعات حماية البيئة ، فقد قرر في المادة الرابعة عشرة من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ إنشاء صندوق يُعرف بصندوق حماية البيئة وقد تم إلحاقه بجهاز شئون البيئة.

موارد صندوق حماية البيئة :

وفي إطار تدبير المشرع المصري^(٣٧٦) موارد الصندوق وحماية البيئة فقد قرر بأن تؤول لهذا الصندوق المبالغ الآتية : المبالغ التي تخصصها الدولة في

- تنفيذ قرارات رئيس الجهاز بشأن حماية البيئة وتحقيق دور الجهاز وأغراضه بالمحافظات.

إعداد تقرير سنوي عن المؤشرات الرئيسية للوضع البيئي في المحافظات للعرض على مجلس إدارة الجهاز.

توثيق روابط التنسيق والتعاون بين جهاز شئون البيئة والمحافظات من أجل تحقيق أغراض الجهاز في شأن حماية البيئة.

^(٣٧٦) انظر المادة رقم ١٤ من قانون البيئة المصري.

موازنتها لدعم الصندوق والإعانات والهيئات المقدمة من الهيئات الوطنية والأجنبية لأغراض حماية البيئة وتنميتها والتي يقبلها مجلس إدارة الجهاز، وكذلك الغرامات التي يحكم بها والتعويضات التي يحكم بها أو يتفق عليها^(٢٧٧) عن الأضرار التي تصيب البيئة ، وأيضاً موارد صندوق المحميات المنصوص عليها في القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ في شأن المحميات الطبيعية ؛ علاوة على ما يخص جهاز شئون البيئة بنسبة الـ ٢٥% من حصيلة الرسوم المقررة على تذاكر السفر التي تصدر في مصر بالعملة المصرية طبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٦ وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٧ لسنة ١٩٨٦ ويحد أدنى ١٢,٥% من اجمالي حصيلة الرسوم المشار إليها يضاف إلى ما تقدم عائد المشروعات التجريبية التي يقوم بها الجهاز ومقابل ما يؤديه الجهاز من خدمات للغير بأجر ورسوم التراخيص التي يصدرها الجهاز .

وقد قرر المشرع أن تودع في الصندوق على سبيل الأمانة المبالغ التي تُحصل بصفة مؤقتة تحت حساب الغرامات والتعويضات عن الأضرار التي تصيب البيئة.

وقد نص على أن تكون للصندوق موازنة خاصة تبدأ السنة المالية لها ببداية السنة المالية للدولة ، وتنتهي بانتهائها ، ويُرحل فائض الصندوق من سنة إلى أخرى وتعتبر أموال الصندوق أموالاً عامة.

(٢٧٧) ومصادقاً لذلك فقد وقع جهاز شئون البيئة اتفاقية للتصالح مع شركة " كونراد لاينز " مالكة سفينة الركاب " رويال فاينكنج صن " وأعلن وزير الدولة لشئون البيئة أن الشركة دفعت للجهاز - بمقتضى هذا الاتفاق - ستة ملايين دولار ، تم إيداعها صندوق حماية البيئة التابع للجهاز تعويضاً عن الأضرار التي تسببت فيها السفينة ، حين جنحت بالقرب من جزيرة " تيران " للشعب المرجانية في هذه المنطقة . وأضاف أن هذا المبلغ أكبر تعويض نص عليه قانون البيئة رقم ٤٠ لسنة ١٩٩٤ ، وسيتم توجيهه لإقامة مزيد من المشروعات التي تحمي البيئة في مصر . مشار إليه في أ.د. محسن عبد الحميد البيه ، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٢ ، ص ٦١ ، هامش ١ ، وقد أشار سيانته لجريدة الأهرام الصادرة في ١٤ / ٥ / ٢٠٠٢ .

أوجه اتفاق موارد الصندوق :

ولضبط وإحكام أوجه إنفاق ميزانية الصندوق وإمكانية الاستفادة منها على أكمل وجه فقد قرر المشرع^(٣٧٨) تخصيص موارد الصندوق للصرف منها في تحقيق أغراضه ، وبصفة خاصة الأوجه الآتية :

مواجهة الكوارث البيئية وتمويل المشروعات التجريبية والرائدة في مجال حماية الثروات الطبيعية وحماية البيئة من التلوث وتغطية نفقات نقل التقنيات ذات التكلفة المنخفضة والتي ثبت تطبيقها بنجاح علاوة على تمويل تصنيع نماذج المعدات والأجهزة والمحطات التي تعالج ملوثات البيئة ، وتكلفة إنشاء وتشغيل شبكات الرصد البيئي وتغطية نفقات إنشاء وإدارة المحميات الطبيعية والتي تهدف المحافظة على الثروات والموارد الطبيعية وكذلك تكلفة مواجهة التلوث غير معلوم المصدر ، أضف إلى ذلك تمويل الدراسات اللازمة لإعداد البرامج البيئية وتقييم التأثير البيئي ووضع المعدلات والمعايير المطلوب الالتزام بها للمحافظة على البيئة والمشاركة في تمويل مشروعات حماية البيئة التي تقوم بها أجهزة الإدارة المحلية والجمعيات الأهلية ويتوافر لها جزء من التمويل من خلال المشاركة الشعبية ومشروعات مكافحة التلوث والمساهمة في صرف المكافآت عن الإنجازات المتميزة عن الجهود التي تبذل في مجال حماية البيئة ودعم البنية الأساسية للجهاز وتطوير أنشطته والأغراض الأخرى التي تهدف إلى حماية أو تنمية البيئة والتي يوافق عليها مجلس إدارة الجهاز.

ويلاحظ على هذا الصندوق أنه صندوق مخصص لتنمية البيئة وحمايتها ، في كل مظاهرها ونواحيها ، ويحتسب للمشرع إنشاءه لهذا الصندوق ، فعلى الرغم من أن هناك سوابق للفكرة ، مثل الصندوق الخاص الذي أنشئ بموجب المادة الثالثة من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ في شأن حماية نهر النيل والمجارى المائية من التلوث^(٣٧٩) ، إلا أنه لأول مرة يُخصص المشرع صندوقاً خاصاً لحماية البيئة

(٣٧٨) انظر المادة رقم ١٥ من قانون البيئة المصري.

(٣٧٩) هذا القانون منشور بالجريدة الرسمية ، العدد (٥) مكرر ، الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٨٢.

له موارده الخاصة ، وأوجه إنفاقه المتعلقة بالبيئة (٢٨٠).

وقد كان عدم وجود موارد مالية خاصة للصرف على مشروعات حماية البيئة وتنميتها يعتبر أحد معوقات تطبيق التشريعات المهمة بحماية البيئة (٢٨١). وبإنشاء الصندوق تم التغلب على هذه المعوقات فى حدود معينة ، ورغم كل ذلك فإن الأمر يتطلب المزيد من تعظيم دور القانون فى توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية تكلفة المشروعات ، والإجراءات الخاصة بحماية البيئة.

٢- اختصاصات جهاز شئون البيئة :

عهد المشرع المصرى إلى جهاز شئون البيئة بمهمة السهر على حمايتها وصيانتها ، فطبقاً لما قرره المادة الخامسة من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ يقوم جهاز شئون البيئة برسم السياسة العامة ، وإعداد الخطط اللازمة للحفاظ على البيئة وتنميتها ، ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة وله أن يضطلع بتنفيذ بعض المشروعات التجريبية. ويكون الجهاز الجهة القومية المختصة بدعم العلاقات البيئية بين جمهورية مصر العربية والدول ، والمنظمات الدولية والإقليمية ، وقد أعطاه المشرع اختصاصات عديدة. (٢٨٢)

وفى ضوء هذه الاختصاصات الممنوحة للجهاز يمكن القول إن جهاز

(٢٨٠) انظر بشأن الفائدة المرجوة من فكرة وجود صندوق مخصص لحماية البيئة ، أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها.

(٢٨١) انظر فى تفصيل ذلك . تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية عن معوقات تطبيق التشريعات البيئية - المجالس القومية المتخصصة - رئاسة الجمهورية ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، ص ١٩٥ وما بعدها.

(٢٨٢) وقد سبق تناول هذه الاختصاصات تفصيلاً ، عند الحديث عن اختصاصات مجلس إدارة جهاز شئون البيئة ، وذلك باعتبار أنه وفقاً لما هو مقرر بالمادة السابعة من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، فإن مجلس إدارة الجهاز هو السلطة العليا المهيمنة على شئون الجهاز وتصريف أموره ، ووضع السياسة العامة التى يسير عليها وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازماً ، لتحقيق الأهداف التى أنشئ من أجلها فى إطار الخطة القومية.

شئون البيئة في مصر يتمتع باختصاصات إذا مارسها بنجاح كانت كفيلة بتحقيق حماية فعالة للبيئة ، ولكن المشكلة تكمن في التطبيق العملي لهذه الاختصاصات . خاصة وأن حماية البيئة في مصر ليست مقصورة على جهاز شئون البيئة وحده ، وإنما تشاركه فيها جهات أخرى . لذلك فإن الأمر يحتاج إلى تنسيق الجهود بين جهاز شئون البيئة وهذه الجهات ، حتى لا يحدث تضارب في التطبيق العملي .

٣- صلاحيات جهاز شئون البيئة :

أعطى المشرع المصري لجهاز شئون البيئة مجموعة من الصلاحيات والضمانات حتى يتمكن من مباشرة الاختصاصات المنوطة به بكفاءة ، وفاعلية ومن هذه الصلاحيات.

أ- الشخصية القانونية الاعتبارية :

حيث يكون للجهاز - في إطار الاختصاصات التي منحها إياه القانون - القدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات وتبدو أهمية إعطائه الشخصية الاعتبارية على وجه الخصوص في قدرته على مباشرة الإجراءات القضائية كانت أو إدارية ، من أجل حماية البيئة ، نون أن يُنفع في مواجهته بعدم وجود صفة له في ذلك .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر ، بالآتي (المشرع أنيط بجهاز شئون البيئة المشاركة في إعداد خطة تأمين البلاد ضد تسرب المواد ، والنفايات الملوثة للبيئة . وإذا أعمل جهاز شئون البيئة الحظر على الرسالة التي استوردتها الشركة ، وهي عبارة عن خرقة رصاص البطاريات ، والتي تُعد من النفايات الخطرة فإن قراره في هذا الخصوص ، يكون متفقاً وصحيح حكم القانون ، بما لا موجب لإلغائه ، ويكون طلب التعويض بناءً على ذلك غير قائم على دعائم تبرره من صحيح أحكام القانون ، ذلك أن جهاز شئون البيئة هو المؤتمن على تطبيق أحكام التشريعات المتعلقة بحماية البيئة ، سواء منها ما كان مصدره التشريع الداخلي ، أو كان أساسه أحكاماً وردت باتفاقيات دولية دخلت في نسيج النظام القانوني

المصرى إعمالاً لحكم الأكلية المقررة بالمادة ١٥١ من الدستور. (٢٨٢)

ب- الميزانية المالية المستقلة :

درجت الأنظمة السياسية والمالية في العديد من الدول على أفراد بعض الجهات بميزانية مالية مستقلة ، بغرض خدمة الأغراض والأهداف التي أنشئت من أجلها هذه الجهات . وهذا الاتجاه وإن كان يتناقى مع مبدأ وحدة الميزانية . فإن له ما يبرره على أية حال ، فإن فكرة الميزانية المستقلة في إطار جهاز شئون البيئة لها فائدة كبيرة نظراً لما تحتاج إليه حماية البيئة من تقنيات عالية ووسائل حديثة نحتاج لتكلفة عالية .

وفي ضوء ذلك قررت المادة الثانية من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة على أن يكون لجهاز شئون البيئة ميزانية مستقلة . ولا شك أن وجود ميزانية مستقلة للجهاز تبدأ مع بداية السنة المالية للدولة ، وتنتهي بنهايتها ، وتخرج كرقم واحد في الميزانية العامة للدولة ، وتكون لها مواردها الخاصة ، وإنفاقها الخاص ، من شأنه أن يؤدي إلى توافر الموارد المالية الخاصة للإنفاق على مشروعات حماية وتنمية البيئة.

ج - أحد الأجهزة الإدارية في الدولة :

أى أنه جزء من إدارة الدولة ، ويتمتع بامتيازات السلطة العامة في مباشرة اختصاصاته الإدارية ، ويترتب على ذلك أن موظفيه يُعدون موظفين عموميين ، وأن أمواله تعتبر أموالاً عامة تتمتع بما للأموال العامة من حماية قانونية ، كما أنه يملك في سبيل تحقيق أهدافه سلطة إصدار القرارات الإدارية واستعمال القوة المباشرة واللجوء إلى كافة وسائل النشاط الإداري الأخرى. (٢٨١)

(٢٨٢) حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة ، صادر بجلسة ٢٨ / ٧ / ١٩٩٨ في الدعوى رقم ٧٦٣٧ لسنة ٥٠ قضائية ، منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثالث ، السنة الخامسة والأربعون ، يوليو - سبتمبر ٢٠٠١ ، العدد رقم ١٧٩ ، ص ١٤٦ وما بعدها .

(٢٨١) انظر بشأن موضوع النشاط الإداري ، ولساليه أد. سلمي جمال الدين أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٤٧٥ وما بعدها - أد. عبد الغنى -

ثانياً : وزارة الدولة لشئون البيئة :

على الرغم من أن إنشاء وزارة متخصصة للاهتمام بشئون البيئة فى مصر قد جاء فى وقت قريب جداً ، وذلك فى أوائل يوليو عام ١٩٩٧ ، عندما صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٩٧ ، بالتعديل الوزارى^(٣٨٥) ، إلا أن المطالبة بإنشاء وزارة متخصصة بشئون البيئة هو مطلب قديم فى مصر. فقد كانت هناك مطالب رسمية وشعبية منذ عام ١٩٨٧ ، حيث طالب بها أعضاء مجلس الشورى بجلسات المجلس المنعقدة خلال شهر ديسمبر ١٩٨٧^(٣٨٦). وقد تكرر ذات المطلب على لسان أعضاء مجلس الشعب أثناء مناقشة المجلس للأسئلة الإثنى عشرة

- بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ وما بعدها - أ.د. عزيزة الشریف - أ.د. بسرى العصار ، القانون الإدارى (النشاط الإدارى) مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ٧ وما بعدها.

وقد صدر عقب ذلك قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٥ لسنة ١٩٩٧ ، بتحديد اختصاصات وزير الدولة لشئون البيئة ونص فى مادته الأولى على أن (تباشر السيدة نادية رياض مكرم عبيد وزير الدولة لشئون البيئة ما يلى :

أولاً : جميع سلطات واختصاصات الوزير المختص بشئون البيئة المنصوص عليها فى قانون البيئة ولائحته التنفيذية المشار إليهما وفى سائر القوانين واللوائح ، ويكون لها تمثيل جهاز شئون البيئة فى علاقته بالغير وأمام القضاء.

ثانياً : تطوير نظم العمل بجهاز شئون البيئة وتدعيم قطاعاته وإصدار القرارات اللازمة لذلك.

ثالثاً : الاتفاق والتنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الأخرى المعنية للعمل على تنفيذ أحكام قانون البيئة ولائحته التنفيذية.

رابعاً : إصدار القرار الخاص بالهيكل الوظيفى لجهاز شئون البيئة بعد قباع القواعد والإجراءات الخاصة بذلك.

خامساً : الاختصاصات الممندة إلى الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة فى اللوائح والقرارات ، ما لم تقوضه الوزارة فى شئ منها.)

^(٣٨٦) جريدة الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٨٧ ، مشار إلى ذلك لدى أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق ، ص ٦١ هامش ٣.

المقدمة من أعضاء مجلس الشعب لوزيرى الرى والتنمية الإدارية حول تلوث البيئة ومخاطرها على المواطن المصرى ، وكان ذلك فى أعقاب اكتشاف استيراد مصر لمبيدات حشرية محظورة دولياً منذ أربعين عاماً مثل D.D.T ، والتي تنتقل من الأرض إلى المزروعات ثم إلى الإنسان فتصيبه بأمراض عديدة ، منها الفشل الكلوى ، وتليف الكبد وتشوهات الأجنة ، والسرطان.^(٢٨٧)

وقد حدد قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٥ لسنة ١٩٩٧ ، اختصاصات وزير الدولة لشئون البيئة، فى الأمور الآتية :

- ١- مباشرة سلطات واختصاصات الوزير المختص بشئون البيئة المنصوص عليها فى قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، ولائحته التنفيذية ، وفى سائر القوانين واللوائح الأخرى.
- ٢- تمثيل جهاز شئون البيئة فى علاقته بالغير ، وأمام القضاء. فأية مطالبات قضائية أو غير قضائية توجه إلى الوزير بوصفه رئيس جهاز شئون البيئة كما أن أى مطالبات تقام من الجهاز فى مواجهة الغير تكون باسمه.
- ٣- تطوير نظم العمل بجهاز شئون البيئة ، وتدعيم قطاعاته وإصدار القرارات اللازمة لذلك.
- ٤- القيام بأعمال التنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الأخرى المعنية للعمل على تنفيذ أحكام قانون البيئة ، ولائحته التنفيذية.
- ٥- إصدار اللائحة المنظمة للهيكل الوظيفى لجهاز شئون البيئة ، بعد اتباع القواعد والإجراءات الخاصة بذلك.
- ٦- ممارسة الاختصاصات المسندة إلى الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة ، فى اللوائح والقرارات ، وقد أجاز القانون للوزير تفويض رئيس الجهاز فى أى شئ منها.

^(٢٨٧) راجع فى ذلك المقال المنشور بجريدة الوفد المصرية بتاريخ ٢ يناير ١٩٩٠ ، ص ٥ ، مشار إليها لدى د. فارس عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، ودور الأمم فى حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، هامش ٢.

والواقع أن وجود وزارة فى الحكومة المصرية مهتمة بشئون البيئة ، هو أمر لا يخلو من فائدة فى حماية البيئة وتنميتها عن طريق التقليل أو القضاء على المخاطر والمشاكل التى تتهددها - علاوة على تحديد من توجه إليه المسئولية السياسية فى حالة وجود أضرار بيئية ينسب إلى الحكومة تقصير فيها - إلا أن نجاح هذه الوزارة ، يتوقف بصورة كبيرة على مدى قدرتها على التنسيق بين الأجهزة المختلفة المتصل بنشاطها بحماية البيئة ومدى سلطاتها فى وضع السياسة العامة فى هذا المجال ، وهو ما يمثل جوهر الحماية.

الفرع الثالث

الوزارة المعنية بحماية البيئة فى فرنسا

تردد النظام الفرنسى بين أسلوبين بشأن الجهة المتخصصة فى حماية البيئة ، فتارة لجأ إلى إنشاء جهاز متخصص يقوم بأعمال التنسيق بين الوزارات والهيئات المختلفة المختصة بشئون البيئة ، وتارة أخرى لجأ إلى إنشاء وزارة متخصصة فى شئون البيئة . وفى بادئ الأمر تفوق رأى القائل أن حماية البيئة وتنميتها ليست حكراً على هيئة واحدة ، باعتبارها مهمة غير محددة وأن الأهم من إنشاء هيئة واحدة تقوم على شئون البيئة ، هو تنسيق الأدوار بين الجهات المهتمة بحماية البيئة. (٢٨٨)

(٢٨٨) انظر بشأن الهيئات المهتمة بحماية البيئة فى فرنسا كلاً من :

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, Thèse, Paris, I, 2001. P. 27 et s.
- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 775.
- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ , op. cit. , p. 3 .
- F. Billaudot et M. Besson-Guillaumot, Environnement, Urbanisme, Cadre de vie : Le droit et l'administration, éd. Montchrestien, 1979, p. 39.
- R. Romi, L'administration de l'environnement, éd. ERASME, 1990, p. 9.
- J. Morand-Deville, l'environnement et le droit, LGKJ, 2001, p. 11.

ومجازاة لهذه الوجهة من النظر صدر قرار بإنشاء (الهيئة العليا للبيئة). (٢٨٩)

ولكن الأمر لم يثبت على هذا النحو ، فقد تراجع الاتجاه الذى رأى إنشاء الهيئة العليا للبيئة ، أمام الاتجاه الذى ينادى بإنشاء وزارة متخصصة لشئون البيئة ، فتم إنشاء وزارة لشئون البيئة لأول مرة فى ٧ يناير ١٩٧١ م ، عُرفت باسم وزارة حماية الطبيعة والبيئة (Ministère de la protection de la nature et de l'environnement) ، تتبع مباشرة الوزير الأول Premier Ministre (رئيس مجلس الوزراء) . (٢٩٠)

إلا أنه منذ إنشاء تلك الوزارة لم يثبت النظام الفرنسى فى هذا المجال على وضع نهائى ، فقد أثير التساؤل عما إذا كان سيُعهد إليها بكل ما يدخل فى حماية البيئة من اختصاصات بحيث تستقطع هذه الوزارة من الوزارات والهيئات الأخرى كل ما يتعلق بالبيئة من أنشطة ؟

أم يُعهد إليها فقط باختصاصات ضيقة على أن يكون لها التنسيق بين الأجهزة المختلفة التى لها دور فى حماية البيئة (٢٩١).

" ويبدو أن الفقه الفرنسى ، والمشرع الفرنسى لم يجدا إجابة ثابتة لهذا التساؤل حتى الآن ، فمنذ إنشاء الوزارة عام ١٩٧١ لم تجد فرنسا الهيكل التنظيمى

(٢٨٩)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.

- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 8.

(٢٩٠)

- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, op cit p. 4.

- F. Billaudot et M. Besson-Guillaumot, Environnement, Urbanisme, Cadre de vie : Le droit et l'administration, op cit, p. 40.

(٢٩١)

- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 8.

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.

المناسب لحماية البيئة : ففي عام ١٩٧٤ حل محلها وزارة جديدة عرفت باسم (وزارة الشؤون الثقافية والبيئة) ، وحل محل هذه الأخيرة بعد عدة أشهر من إنشائها وزارة أخرى عرفت باسم وزارة نوعية الحياة "Ministre de la qualité de la vie" حتى عام ١٩٧٧ حيث عاد الفرنسيون مرة أخرى إلى وزارة الشؤون الثقافية والبيئية ، حيث خصص بداخلها جهاز للبيئة .^(٣٩٢)

عقب ذلك تم إنشاء وزارة كبيرة في عام ١٩٧٨ ، عهد إليها بمهمة الحفاظ على البيئة إلى جانب الأشغال العامة ، حيث كانت تعنى بالإنشاء العمراني ، وتجهيز البنية التحتية ، وقد عرفت هذه الوزارة باسم وزارة البيئة ونوعية الحياة "Ministre de l'environnement et du cadre de la vie" وقد بدت فائدة ذلك من وجهة نظر الفرنسيين في الجمع بين الجهة المعنية بالأعمال التي قد تؤدي إلى تلويث البيئة والجهة التي تهتم بالحفاظ عليها .^(٣٩٣)

على أنه بوصول الحزب الاشتراكي إلى السلطة في فرنسا عام ١٩٨١ تم الرجوع مرة أخرى إلى نظام أفراد وزارة مستقلة للبيئة واستمر الأمر على هذا الوضع ، إلى أن حدث تعديل وزارى في عام ١٩٨٣ ، على أثره تم تغيير شكل الوزارة إلى مجرد جهاز للبيئة ملحق بالوزير الأول .^(٣٩٤)

على أن الأمر لم يستمر على هذا النحو ، ففي عام ١٩٨٦ ، تم استحداث وظيفة وزير الدولة لشؤون البيئة ، وقد ألحق بوزير التجهيزات والإسكان وتخطيط المدن والنقل .

^(٣٩٢) انظر أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٣
(٣٩٣)

- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 8.
- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.
- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, op. cit., p. 5.
(٣٩٤)

- J.Morand-Deville, l'environnement et le droit, op. cit. P. 11 et s.
وكذلك إبراهيم كومغار ، مؤسسات حماية البيئة بالمغرب ، المرجع السابق ، ص ٣٧.

Ministre de l'equipement, du logement , du l'amenagement du territoire et des transports. ولعل مرجع إلحاقه بهذا الوزير أن وزير الدولة *Ministre delegue* فى النظام الفرنسى تطلق على الوزراء الذين ليست لهم وزارة ، وهم يلحقون عادة إما بالوزير الأول ، أو أحد الوزراء.

ومنذ عام ١٩٩١ أصبحت وزارة البيئة فى فرنسا وزارة قائمة بذاتها ، ذات مصالح خارجية واستقر الهيكل التنظيمى للبيئة فى فرنسا منذ عام ١٩٩٧ ، باستحداث وزارة إعداد التراب والبيئة بمقتضى مرسوم رقم ٧١٥ - ٩٧ الصادر بتاريخ ١١ يونيو ١٩٩٧ ، حيث عهد إليها بتنسيق وتنفيذ سياسة الحكومة فى مجالات إعداد التراب والبيئة. (٣٩٥)

ومنذ هذا التاريخ استقرت وزارة شئون البيئة فى فرنسا ، كهيكل من هياكل التنظيم الوزارى ، وكجهاز إدارى متخصص بحماية البيئة.

الفرع الرابع

المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية بدولة قطر

بموجب المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ تم إنشاء المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية فى دولة قطر (٣٩٦) كجهة مهتمة بالمحافظة على البيئة ووضع

(٣٩٥)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.

(٣٩٦) انظر بشأن المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية بدولة قطر واللجنة الدائمة لحماية البيئة التى سبقته كلاً من : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " الإطار القانونى للإدارة البيئية دراسة مقارنة لدول الخليج العربية " الكويت ٢٠٠٥ ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها - د. فوزى أو صديق ، حماية البيئة فى التشريع القطرى ، المرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها - د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٥٩

الخطط والاستراتيجيات الوطنية في هذا المجال، وقد زاد من فاعلية المجلس استقلال المجلس إدارياً ومالياً^(٣٩٧) وتكون رئاسة هذا المجلس لولي عهد دولة قطر وفقاً لما جاء بنص المادة الثانية من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠^(٣٩٨) ويشكل المجلس كذلك من نائب للرئيس ، ومن عدد من الأعضاء من ذوى الخبرة والمهتمين بشئون البيئة يصدر بتعيينهم قرار أميري لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويكون للمجلس أمين عام يُعين بقرار أميري بناءً على ترشيح رئيس المجلس ويكون الأمين العام - وفقاً للمادة العاشرة - رئاسة الأمانة العامة للمجلس ويختار من ذوى الخبرة والكفاءة في مجال شئون البيئة والمحميات الطبيعية . وتتولى الأمانة العامة للمجلس جميع الأعمال الفنية والإدارية والمالية التى تتطلبها أعمال المجلس ويصدر بتنظيم الأمانة العامة ، وتحديد الوحدات الإدارية التابعة للمجلس واختصاصاتها قرار من رئيس المجلس بناءً على اقتراح الأمين العام.

اختصاصات المجلس

أجمعت المادة الثالثة من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ اختصاصات المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية في دولة قطر في القيام بجميع المهام والأعمال الكفيلة بحماية البيئة في البلاد وتنمية الحياة الفطرية المهددة بالانقراض وحماية مواطنها الطبيعية^(٣٩٩) ويمكن إجمال هذه الاختصاصات والمهام في ما يلي :

- ١- وضع السياسات العامة لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة ، وإنماء الحياة الفطرية المهددة بالانقراض وحماية مواطنها الطبيعية.

^(٣٩٧) تنص المادة الأولى من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ على أن (يُنْشَأ مجلس أعلى يسمى المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية يكون له شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة تحقق بالموازنة العامة للدولة).

^(٣٩٨) تنص المادة الثانية من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ على أن (ينبع المجلس ونسب العهد وتكون له رئاسته وتكون مقر المجلس مدينة الدوحة).

^(٣٩٩) انظر في ذلك د. فلرس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٦٠

- ٢- رسم خطط العمل اللازمة لتنفيذ هذه السياسات والإشراف على قيام الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات المعنية بالدولة بتنفيذ هذه الخطط والتنسيق فيما بينها.
- ٣- الرقابة على الأنشطة والإجراءات والممارسات المتعلقة بحماية البيئة الفطرية وإنمائها ، ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها.
- ٤- إعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات والنظم اللازمة لحماية البيئة والحياة الفطرية وإنمائها ومتابعة تنفيذها بعد إصدارها.
- ٥- إنشاء قواعد معلومات بيئية وطنية ، وإنشاء مختبر مرجعي للبيئة.
- ٦- تقييم الدراسات اللازمة لحماية البيئة عند التخطيط لأي مشروع من مشروعات التنمية الأساسية سواء كان حكومياً أو أهلياً ، وإبداء الرأي حول الآثار البيئية لهذه المشروعات قبل إقرار تنفيذها من الجهات المختصة.
- ٧- تحديد المشاكل الناجمة عن تلوث البيئة وتدهورها ، والاستعانة بأجهزة الدولة المعنية في دراسة هذه المشاكل واقتراح الحلول المناسبة لها ومتابعة تطبيقها.
- ٨- تمثيل الدولة لدى الهيئات والمنظمات وفي المؤتمرات والاجتماعات الدولية والإقليمية فيما يختص بحماية البيئة والمحميات الطبيعية.
- ٩- متابعة تنفيذ الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات المعنية في الدولة لأحكام الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بشئون البيئة والمحميات الطبيعية ، التي انضمت إليها الدولة ، والعمل على استكمال الانضمام للاتفاقيات الأخرى المماثلة.
- ١٠- وضع خطط لتدريب الكوادر المحلية على طرق ووسائل حماية البيئة والمحميات الطبيعية والإشراف على تنفيذ هذه الخطط بواسطة الأجهزة المعنية.

١١- العمل على إدخال التنقيف في مجال حماية البيئة والحياة الفطرية المهددة بالانقراض في البرامج التعليمية والإعلامية ووضع خطط التوعية للمواطنين وحثهم فرادى وجماعات على المساهمة في ذلك المجال ، وتشجيع البحوث والنشر والترجمة في مجال البيئة.

١٢- اقتراح الموازنة السنوية للمجلس.

الصلاحيات الممنوحة للمجلس :

حتى يتمكن المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية في دولة قطر من مباشرة الاختصاصات العديدة التي عهد إليه بها مرسوم إنشائه فقد تم منحه بعد الصلاحيات التي تيسر له عمله في هذا الشأن ومن هذه الصلاحيات ما يلي :

(أ) إمكانية الاستعانة بجميع الوزارات والجهات الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات المعنية في سبيل مباشرة اختصاصاته.

(ب) طلب أية بيانات أو تقارير تتعلق بالبيئة أو المحميات الطبيعية من الجهات السابقة.

(ج) تشكيل فرق ومجموعات عمل في جميع أنحاء البلاد للمساهمة في تنفيذ توجيهاته. فقد قررت المادة الثامنة من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ في هذا الشأن بأنه يكون للمجلس أن يشكل من بين أعضائه أو من غيرهم من الفنيين والمختصين بأجهزة الدولة لجاناً أو مجموعات عمل لدراسة أي من الموضوعات المتعلقة باختصاصاته.

(د) إعطاء رئيس المجلس القدرة على إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون المتعلقة بحماية البيئة والحفاظ عليها.

الفرع الخامس

الهيئة الاتحادية للبيئة في دولة الإمارات العربية المتحدة

تم إنشاء الهيئة الاتحادية لحماية البيئة في دولة الإمارات العربية المتحدة بموجب القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ١٩٩٣^(١٠٠) والذي منحها الشخصية الاعتبارية ، والاستقلال الإداري والمالي ، وألحقها بمجلس الوزراء ، واعتبر أموالها أموالاً عامة ، وحدد كيفية تشكيلها ، وأهدافها ، واختصاصاتها ، وقراراتها ، وميزانياتها . وقد تم تعديل هذا القانون الاتحادي بموجب القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ حيث تم تعديل أربع مواد فقط من القانون السابق مع الإبقاء على باقي المواد . ويكون مقر الهيئة الاتحادية للبيئة الرئيسي في مدينة أبو ظبي ، ويجوز أن يُنشأ لها فروع داخل الدولة وفقاً لما يقرره مجلس إدارتها . وسوف نتناول تشكيل الهيئة وأهدافها ثم نتناول عقب ذلك اختصاصاتها.

أولاً تشكيل الهيئة :

يتم إدارة الهيئة الاتحادية لحماية البيئة من خلال مجلس إدارة يُشكل برئاسة وزير الصحة وعضوية أربعة عشر عضواً من المعنيين بشئون الصحة العامة والبيئة والتنمية في الدولة ، يصدر بتسميتهم قرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس المجلس لمدة ثلاث سنوات وينوب للمجلس الاستعانة بمن يراه من أهل الخبرة^(١٠١).

^(١٠٠) انظر بشأن الهيئة الاتحادية لحماية البيئة في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في حماية البيئة هناك كلاً من : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة " شرح القانون الاتحادي رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها " ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦ م - ١٤٢٦ هـ ، مكتبة الجامعة بإمارة الشارقة الإمارات العربية المتحدة ص ٥٩ وما بعدها - أ.د. بدرية عبد الله العوضي ، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي " الإطار القانوني للإدارة البيئية دراسة مقارنة لدول الخليج العربية " الكويت ٢٠٠٥ ، المرجع السابق ، ص ٢٠٥ وما بعدها - أ.د. ماجد راجب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ هامش ٢ .

^(١٠١) المادة الخامسة من القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة.

ويكون للهيئة مدير عام بدرجة وكيل وزارة من ذوى التخصصات العلمية والخبرة والكفاءة فى شئون البيئة ، يُعين بمرسوم اتحادى بناءً على ترشيح وزير الصحة ، ويتولى المدير العام تصريف شئون الهيئة الفنية والإدارية والمالية وذلك وفقاً لقانون ولوائح ونظم الهيئة وقرارات مجلس الإدارة . وأجاز القانون لمجلس إدارة الهيئة أن يُشكل من بين أعضائه لجنة يعهد إليها بالإشراف على تنفيذ خطط وسياسات الهيئة علاوة على بعض الاختصاصات الأخرى التى يعهد بها إلى هذه اللجنة ، كما يكون له أن يؤلف لجاناً متخصصة داخل الهيئة حسبما تقتضيه المصلحة العامة (١٠٢).

مجلس إدارة الهيئة الاتحادية للبيئة :

يختص مجلس إدارة الهيئة الاتحادية للبيئة برسم السياسة التى تدير عليها الهيئة فى تحقيق أهدافها وتصريف شئونها ، وإصدار القرارات والتعليمات فى جميع المسائل التى تختص بها الهيئة ، ويمارس جميع الصلاحيات والسلطات اللازمة لذلك ومنها السلطات الآتية :

- ١- وضع خطط وسياسات الهيئة والإشراف على تنفيذها بما يحقق أغراض الهيئة.
- ٢- إعداد مشروع الميزانية السنوية للهيئة ومشروع الحساب الختامى لها.
- ٣- إعداد اللائحة الداخلية واللائحة المالية ولائحة العقود والمخازن للهيئة.
- ٤- إعداد مشروع الهيكل التنظيمى للهيئة وتحديد اختصاصات الوحدات الرئيسية والفرعية بها ، ويصدر به قرار من مجلس الوزراء.
- ٥- الموافقة على العقود والاتفاقات التى تُقرر حقوقاً للهيئة أو ترتب التزامات عليها وفقاً للأحكام المقررة فى لوائح الهيئة.
- ٦- الموافقة على قبول الهبات والمساعدات التى تقدم للهيئة بشرط ألا تتعارض مع أهدافها.

(١٠٢) المادة ١٣ من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة .

٧- النظر في كل ما يرى الوزير عرضه من مسائل تدخل في اختصاص الهيئة.

٨- الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في قانون إنشاء الهيئة.

ثانياً أهداف الهيئة :

حدد قانون الهيئة الاتحادية للبيئة الهدف الأساسي من إنشائها في حماية وتطوير البيئة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، ووضع الخطط والسياسات اللازمة للمحافظة عليها من الآثار الضارة الناجمة عن الأنشطة التي من شأنها إلحاق الضرر بالصحة البشرية والمحاصيل الزراعية والحياة البرية والبحرية والموارد الطبيعية الأخرى والمناخ ، وتنفيذ الخطط والسياسات واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير المناسبة لوقف تدهور البيئة ومكافحة التلوث البيئي بجميع أشكاله ومنعه والحد منه لصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلية^(٤٠٣) .

وحتى تتمكن الهيئة من تحقيق الأهداف الأساسية التي أنشئت من أجلها - والتي سبق ذكرها - تم وضع نظام للحوافز المادية التي تقدم للمؤسسات والهيئات والمنشآت والأفراد ممن يقومون بأعمال ومشروعات من شأنها حماية البيئة في الدولة وتتميتها ، وقد قرر القانون أن يصدر بهذه الحوافز قرار من مجلس الوزراء.^(٤٠٤)

(أ) ميزانية الهيئة :

لتدبير الموارد المالية اللازمة لحماية البيئة عمل قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة على تحديد إيراداتها فيما يلي :

(أ) الاعتمادات السنوية التي تخصصها الدولة للهيئة في الميزانية العامة.

(ب) الوفر المتحقق في ميزانية الهيئة عن السنوات المالية السابقة أي أنه يجوز ترحيل فائض الميزانية من سنة لأخرى.

^(٤٠٣) انظر المادة الرابعة الفقرة الأولى من القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون

الاتحادي رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة .

^(٤٠٤) المادة السادسة والتسعون من القانون الاتحادي رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتتميتها.

(ج) المبالغ المقدمة من المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بالبيئة لدعم أو تنفيذ برامج مشتركة.

(د) الهبات والإعانات والمنح التي يوافق مجلس الإدارة على قبولها ويشترط مجلس الإدارة للموافقة عليها ألا تتنافر مع الأهداف التي أنشئت من أجلها الهيئة.

(هـ) الإيرادات الأخرى التي تحققها الهيئة من ممارسة أنشطتها؛^(١٠٥) مثل الخدمات التي يتم توقيعها على بعض المشروعات نتيجة تلويثها للبيئة.

(ب) اختصاصات الهيئة :

أعطى قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة لها العديد من الاختصاصات حتى تتمكن من تحقيق أهدافها سالفة الذكر ، وذلك من خلال التعاون والتنسيق مع جميع الجهات المعنية بشئون البيئة والتنمية داخل الدولة وخارجها وهذا الاختصاصات هي : ^(١٠٦)

١- إعداد مشروعات القوانين والأنظمة التي تحقق سلامة وحماية وتطوير البيئة.

٢- بحث ودراسة واقتراح الخطط والسياسة العامة لشؤون البيئة على مستوى الدولة وكذلك دراسة ومناقشة السياسات والخطط التي تضعها الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات أو الشركات التي تمارس نشاطاً قد يؤثر على نوعية البيئة ؛ واقتراح الحلول لأية مشكلات أو معوقات بيئية تواجه هذه البرامج والمشروعات وأعطاه القانون كذلك الحق في بحث ودراسة ووضع الاقتراحات والحلول لأية أمور أو مشكلات ذات علاقة

^(١٠٥) المادة السابعة من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة .

^(١٠٦) المادة الرابعة الفقرة الثانية من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة.

بالبيئة تحال إليها من مجلس الوزراء أو من أية جهة أخرى رسمية أو غير رسمية في الدولة والإشراف على إجراء أية أبحاث أو دراسات شاملة عن التلوث ومراقبة آثاره السلبية على الصحة والبيئة ، واتخاذ جميع الإجراءات الوقائية والوسائل اللازمة الممكنة للحد من التلوث البيئي بجميع أشكاله ، دراسة طبيعة التربة والمياه والطاقة واقتراح وسائل المحافظة عليها من التدهور وانخفاض كفاءتها ، وذلك عن طريق وضع الضوابط اللازمة للحد من سوء استخدامها أو استنزافها والتركيز على دراسة المياه الجوفية والمناطق الصحراوية والحد من التصحر ، علاوة على دراسة طبيعة المناطق الساحلية والبيئة البحرية واقتراح حماية مواردها وتنميتها وتطويرها.

٣- وضع الأسس اللازمة لربط الاعتبارات البيئية بسياسة التخطيط والتنمية على مستوى الدولة، وذلك بإدراج التدابير البيئية كجزء لا ينفصل عن السياسة المقررة في تخطيط وتنفيذ ومتابعة مشروعات التنمية التي تتولى تنفيذها الأجهزة الحكومية أو القطاع الخاص عن طريق تقييم المردود البيئي للمشروعات ، وكذلك مراقبة الأنشطة العامة والخاصة التي تؤثر بشكل سلبي على نوعية البيئة ، والموافقة على المشروعات ذات الأثر السلبي على البيئة قبل الترخيص بها ، ويصدر بهذه المشروعات قرار من مجلس الوزراء ، وتجميع وتنفيذ الدراسات الهادفة الخاصة بتلوث الهواء والماء والبحار والتربة وحماية مصادرها من التلوث ، والمحافظة على الموارد الطبيعية والحياة والاهتمام بتنمية وتطوير الحياة الفطرية والمحميات الطبيعية.

٤- وضع وتطوير الإجراءات الوقائية الخاصة بالحد من التلوث البحري وتطوير القوى العاملة وتدريبها لتنفيذ خطط مكافحة في المناطق الساحلية ، وتحديد ومراقبة الضوابط والحدود المسموح بها لتركيز المواد المشعة في الماء والهواء والتربة والغذاء.

٥- إنشاء مختبر مركزي للبيئة ، وتوفير الكادر الفني والمعدات اللازمة لتشغيله وكذلك العمل على تنمية الاهتمام بالنواحي التربوية والإعلامية والاجتماعية والثقافية لزيادة وتطوير الوعي البيئي ، وذلك لتمكين المجتمع من المساهمة الفعالة لتحقيق الأهداف المرجوة للمحافظة على البيئة وتطويرها ، ووضع وتنفيذ الخطط والبرامج اللازمة لتدريب وتأهيل الكوادر الفنية في مجال شؤون البيئة ، ووضع الأساليب المناسبة للتنبؤ والحد من الكوارث الطبيعية ؛ علاوة على إجراء حصر شامل لمشكلات الاستيطان البشري في المدينة والقرية ومناطق البادية وتتبع آثار تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية على التجمعات البشرية واقتراح البرامج التي توفر الحلول المناسبة ووضعها موضع التنفيذ ، ويشمل ذلك على وجه الخصوص ما يأتي :

- الوصول إلى التوزيع الأمثل للتجمعات السكانية في الحضر ومناطق البادية.
- ضمان استخدام التكنولوجيا المناسبة في تصميم المباني والإنشاءات من الناحية البيئية.
- مراعاة أنسب الظروف الملائمة لحياة الإنسان عند تخطيط المدن والقرى.
- الحد من مشكلات الضوضاء وتلوث الهواء عن طريق الاستعمال الأمثل لوسائل النقل.
- وضع النظم الكفيلة بتجميع البيانات والمعلومات وتبادلها والاستفادة من معاهد البحوث والمنظمات والجمعيات المتخصصة في مجال شؤون البيئة سواء داخل الدولة أو خارجها.

الفرع السادس

الأجهزة المتخصصة في حماية البيئة في المملكة العربية السعودية

أنشأت المملكة العربية السعودية جهتين إداريتين متخصصتين لحماية البيئة وتنميتها ، هما: مصلحة الأرصاد وحماية البيئة ، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية.^(١٠٧) وسوف نلقى إطلالة على كل هيئة من هاتين الهيئتين موضحين اختصاص كل منهما في حماية البيئة.

أولاً : مصلحة الأرصاد وحماية البيئة :

ويرجع تاريخ إنشائها إلى عام ١٣٧٠ هـ ، حين بدت حاجة المملكة العربية السعودية ملحة إلى خدمات الأرصاد الجوية فأنشأت إدارة باسم إدارة الأرصاد الجوية كأحد أقسام إدارة الطيران المدني. ولكن مع تطور وتعدد الجهات المستفيدة من وجود هذه الإدارة ، ازدياد الحاجة إلى معلومات الأرصاد والمناخ في مجال التخطيط والزراعة والصناعة والنقل وغيرها من المجالات ، استلزم الأمر أن تصبح هذه الإدارة مصلحة مستقلة لها أجهزتها الإدارية والفنية الخاصة بها . لذلك صدرت في عام ١٣٨٦ هـ موافقة سامية على إنشاء مصلحة الأرصاد ، وأصبحت تتبع وزارة الدفاع والطيران كأحد فروعها ، ولكن على الرغم من تبعيتها هذه فقد كان لها ميزانية مستقلة.

ومع التأثيرات السلبية التي صاحبت اتساع الأنشطة العمرانية والصناعية على البيئة برزت ضرورة الاهتمام بشئون البيئة ، ومنعاً من تشتت الجهود بين الإدارات والهيئات الحكومية ذات الصلة بموضوع البيئة فقد

^(١٠٧) انظر بشأن هاتين الهيئتين المراجع الآتية : أ.د. سلوى توفيق بكير ، الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، طبعة ٢٠٠١ ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ص ١٤٤ وما بعدها - أ.د. بدرية عبد الله العوضي ، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي * الإطار القانوني للإدارة البيئية دراسة مقارنة لدول الخليج العربية : الكويت ٢٠٠٥ ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ وما بعدها.

تم العهود إلى المديرية العامة للأرصاد الجوية في ذلك الوقت لتقوم بدور الجهاز المركزي المسئول عن حماية وصون الموارد الطبيعية . بما في ذلك مكافحة التلوث البيئي، ووضع المقاييس البيئية المختلفة التي يجب مراعاتها في أي منشآت أو مرافق لتقليل المخاطر على البيئة. (٢٠٨)

(أ) اختصاصات مصلحة الأرصاد وحماية البيئة :

يأتي على رأس اهتمامات المصلحة تحسين مستوى سلامة وصحة ونوعية الحياة لمواطني المملكة العربية السعودية ، وذلك لا يتأتى إلا من خلال تقديم الخدمات في مجالات المناخ والبيئة . وكذلك حماية بيئة المملكة العربية السعودية من خلال تحسين مواردها الطبيعية - سواء كانت موارد بحرية ، أو برية ، أو مصادر مائية - من التلوث والتدهور . علاوة على المساهمة في وضع السياسات البيئية السليمة .

ومن مهامها أيضاً تحسين مستوى أداء وإنتاجية ودقة الخدمات البيئية والإرصادية ، وإنشاء مراكز إقليمية لخدمة البيئة وتوعية المواطنين بأهمية البيئة والتراث الطبيعي لاستمرار الحياة وضرورة المساهمة في المحافظة عليها . والمساهمة في الأنشطة الإقليمية لحماية البيئة من خلال مجلس التعاون الخليجي وبرامج الأرصاد والبيئة الإقليمية والدولية المتخصصة.

(ب) تشكيل مصلحة الأرصاد وحماية البيئة :

تضم المصلحة العديد من الإدارات التي تعمل من أجل تحقيق أهدافها سالفة الذكر . ومن أهم هذه الإدارات إدارة التقييم البيئي ، وإدارة التحكم في التلوث ، وهذه الأخيرة تضم بدورها ثلاثة أقسام رئيسية هي جودة الهواء ، وجودة المياه ، وتحقيق البرنامج الوطني للسلامة الكيميائية.

(٢٠٨) وبناءً على هذا الدور الذي أضيف إلى مصلحة الأرصاد تم تغيير مسميها بمقتضى موافقة صدرت عن خادم الحرمين الشريفين في ٢٤ / ٤ / ١٤٠١ هـ بتغيير مسمى مصلحة الأرصاد ليصبح (مصلحة الأرصاد وحماية البيئة).

كذلك تضم المصلحة خمسة مراكز رئيسية للأرصاء موزعة جغرافياً في أنحاء متفرقة من إقليم المملكة مهمتها الإنذار المبكر من السيول والكوارث الطبيعية قبل حدوثها ، ورصد قطعان الرعى لحماية البيئة من الرعى الجائر الذي يتسبب في تلوث التربة والقضاء على الغطاء النباتي لها ، وكذلك متابعة الملوثات الناجمة عن المصانع من خلال مسارات الرياح.

ثانياً : الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية :

تم إنشاء الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها كهيئة حكومية مستقلة لها شخصية اعتبارية تتبع مباشرة خادماً الحرمين الشريفين ومقرها مدينة الرياض ، وذلك بموجب المرسوم الملكي الكريم الصادر بتاريخ ١٢ رمضان ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٥ م ولعل السبب الرئيسي في إنشائها إنما يرجع إلى ما ظهر من مشكلات أو مخاطر أدت إلى تدهور البيئة بسبب اختفاء العديد من الأنواع الحيوانية والنباتية ، وانتشار تلوث الماء والهواء ، وإزالة الغابات ، ذلك أن التنمية السريعة التي شهدتها المملكة العربية السعودية كان له تأثير سلبي على الطبيعة والحياة الفطرية لذلك بدت الحاجة ملحة لوجود مثل هذه الهيئة من أجل إعادة النماء للحياة الفطرية في المملكة ، وبسط مظلة الحماية على الكائنات المحلية ، وذلك عن طريق العناية بإكثار الكائنات النادرة والمهددة بالانقراض.

(أ) أهدافها :

ولعل الهدف من إنشاء الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية يمكن رده لعدة أمور أهمها :

- (أ) العناية بالحياة الفطرية البرية والبحرية ، والعمل على المحافظة على جميع أنواع الحيوانات الفطرية وإنمائها والحفاظ عليها من الانقراض.
- (ب) القيام بالأبحاث البيولوجية المتعلقة بتكاثر الأنواع المختلفة من الحيوانات المهددة بالانقراض ، كخطوة أولى نحو إطلاقها في مناطق محمية تقام في مواطنها الأصلية في المملكة.

(ج) العمل على استعادة الغطاء النباتى الذى يعتبر الأساس فى الدورات الغذائية ، والذى يعانى حالياً من الضمور والتلف وإجراء البحوث والدراسات الخاصة بالمحافظة على الأحياء البحرية وإنمائها.

(ب) سياسة عمل الهيئة :

يمكن تلخيص الاستراتيجية التى تدير عليها الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية فى المملكة العربية السعودية فى أربعة محاور :

المحور الأول : إنماء الحياة الفطرية المهددة بالانقراض . ولتحقيق هذا الغرض تعمل الهيئة على الإكثار من الأنواع المختلفة من الحيوانات البرية المهددة بالانقراض مثل طيور الحبارى والغزلان والمها العربى.

المحور الثانى : حماية المواطن الطبيعية للحياة الفطرية . وتقوم الهيئة فى سبيل ذلك بإجراء دراسات وبحوث مكثفة للتعرف على أسباب تدهور البيئة البرية بصفة عامة ، والحياة الفطرية على وجه الخصوص.

المحور الثالث : اقتراح وصياغة الأنظمة والقوانين اللازمة لتحقيق أهداف الهيئة . وقد قامت الهيئة بإعداد ثلاث مسودات نظم هى : مشروع نظام الحمى (مشروع حماية الكائن الفطرى) ومشروع نظام الصيد ، ومشروع نظام الاتجار فى الحياة الفطرية.

المحور الرابع : التوعية والإرشاد وذلك عن طريق إصدار النشرات الإرشادية المبينة لحدود المناطق الممنوع فيها الصيد بجميع أشكاله ، ومراقبة هذه المناطق مراقبة شديدة بواسطة حراس جوالين ومراكز للمراقبة.

المطلب الثاني

الجهات المركزية الأخرى المهتمة بحماية البيئة

تناولنا في المطلب الأول من هذا المبحث الأجهزة الإدارية المركزية المتخصصة في حماية البيئة، والتي تتمثل اختصاصاتها بصورة أصلية ومطلقة في حماية البيئة وتتميتها . وإلى جوار هذه الأجهزة توجد جهات إدارية مركزية أخرى ، تهتم بحماية البيئة وإن كان ذلك ليس الهدف الوحيد من وجودها ، ونقصد بها الوزارات والهيئات المركزية الأخرى التي تلعب دوراً في حماية البيئة وتتميتها.

وعليه سوف نتناول في فرع أول نبذة عن هذه الجهات الإدارية المركزية في الكويت . ودورها في حماية البيئة ، ثم نتناول في فرع آخر دور الجهات الإدارية المركزية في مصر في حماية البيئة.

الفرع الأول

دور الجهات الإدارية المركزية الأخرى المهتمة بحماية البيئة

في دولة الكويت

إلى جانب الهيئة العامة للبيئة كجهاز متخصص معنى بحماية البيئة في الكويت توجد بعض الجهات الإدارية المركزية الأخرى تُمارس دوراً في حماية البيئة وتتميتها . وسوف نتناول كل جهة من هذه الجهات في نبذة مختصرة ، في حدود دورها في حماية البيئة.

أولاً : الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية :

وقد أنشئت هذه الهيئة بموجب القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ ، والذي عدلت بعض أحكامه بموجب المرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٨ ، وكذلك المرسوم رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٣ في شأن إلحاق الهيئة بمجلس الوزراء . وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ، ويُسرف عليها وزير الأشغال العامة ، ويتولى

إدارتها مجلس إدارة يُشكل برئاسة وزير الأشغال العامة وعضوية المدير العام للهيئة وسبعة أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بقرار منه،^(١٠٩) وتكون العضوية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمثل هذه المدة ، ويختار هذا المجلس من بين أعضائه نائباً للرئيس.

وتمارس هذه الهيئة دوراً كبيراً في حماية البيئة وهي بصدد ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون.^(١١٠) ففي إطار ممارسة اختصاصها بالإشراف

^(١٠٩) قررت المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠٠١ المنشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم بالعدد ٥٧٣ السنة السابعة والأربعون الصادر بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠١ على أنه (يُشكل مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة برئاسة مدير عام الهيئة العامة للبيئة وعضوية كل من :

وكيل وزارة الصحة.

وكيل وزارة الأشغال العامة.

وكيل وزارة الكهرباء والماء.

مدير عام الهيئة العامة للصناعة.

مدير عام بلدية الكويت.

ممثل عن القطاع النفطي.

ممثل عن معهد الكويت للأبحاث العلمية.

ممثل عن الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.)

^(١١٠) تنص المادة الثانية من القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية والمعدلة بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٨ على أنه (الغرض من إنشاء الهيئة هو القيام بالأعمال المتعلقة بتتمة الزراعة بقطاعاتها النباتية والحيوانية ، وتطويرها ، وتنمية الثروة السمكية وحمايتها . وللهيئة في سبيل تحقيق أغراضها على وجه الخصوص :

١- الإشراف على استعمالات الأراضي والمياه للأغراض الزراعية والسمكية بما يكفل استغلالها والمحافظة عليها.

٢- الإشراف على عمليات صيد الأسماك وتنظيمها بما يكفل تنمية الثروة السمكية.

٣- توسيع نطاق الرقعة الزراعية في البلاد باستصلاح الأراضي وتهيتها للزراعة وتوزيع الأراضي المستصلحة بالأولوية على المزارعين من أصحاب الحيازات المسابقة التي استولت عليها الدولة تعويضاً لهم عن هذه الحيازات.

على استعمالات الأراضي والمياه للأغراض الزراعية والسمكية تعمل على كفالة حسن استعمال هذه المياه ، ووقاية الأراضي الزراعية من خطر التصحر والتجريف ، وكذلك تنمية الثروة السمكية والمحافظة على الأنواع النادرة من الانقراض ، علاوة على الترشييد في استهلاك المياه لهذه الأغراض مما يحافظ على هذا المورد من الموارد البيئية.

كذلك فإنها تعمل على تنظيم عمليات صيد الأسماك في مواسم التكاثر ، حتى لا يتسبب ذلك في الإضرار بالبيئة السمكية والموارد الطبيعية منها . وتتولى القيام بالدراسات والبحوث وإعداد التجارب وجمع البيانات الإحصائية المتعلقة بأغراض المحافظة على الأراضي الزراعية والثروة السمكية وحمايتها وتنميتها . وتبادل المعلومات والخبرات ، والقيام بالبحوث المشتركة مع الهيئات ومراكز البحوث التي تزاول أعمالاً مشابهة ، أو التي لها علاقة بأغراض الهيئة محلياً وإقليمياً ودولياً.

٤ - القيام بالدراسات والبحوث وإعداد التجارب وإنشاء المزارع النموذجية وجمع البيانات الإحصائية.

٥ - تقديم الإرشاد في مجال الثروات النباتية والحيوانية والسمكية بما يحقق زيادة الإنتاج والاستغلال الأفضل للإمكانات.

٦ - تشجيع زراعة المحاصيل الملائمة وتربية المواشي والدواجن وصيد الأسماك وتسويقها.

٧ - تقديم الخدمات في مجال وقاية النبات والحيوان وحماية الثروة السمكية وإقامة المحاجر الزراعية والبيطرية والإشراف عليها.

٨ - المشاركة في تأسيس الشركات المساهمة في الحدود اللازمة لتحقيق أغراض الهيئة والأغراض المرتبطة بها.

٩ - توطيد العلاقة وتبادل المعلومات والخبرات والقيام بالبحوث المشتركة مع الهيئات ومراكز البحوث التي تزاول أعمالاً مشابهة أو التي لها علاقة بأغراض الهيئة محلياً وإقليمياً ودولياً.

١٠ - العناية بقطاع المناحل وتنميتها والتوسع فيها.

١١ - تشجيع الصناعات الغذائية المتعلقة بالنشاط الزراعي ومنتجاته.

ثانياً : الهيئة العامة للصناعة :

وقد نص على إنشائها في المادة السابعة والعشرين من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن إصدار قانون الصناعة . وتعتبر هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ، ويشرف عليها وزير التجارة والصناعة . وتهدف الهيئة إلى تنمية النشاط الصناعي في دولة الكويت والنهوض به والإشراف عليه حتى تتحقق أهداف الاقتصاد الوطني ، وذلك من خلال تشجيع الصناعات المحلية وتطويرها وحمايتها ، وتوسيع القاعدة الإنتاجية الصناعية والحرفية ، وتنويع مصادر الدخل القومي ، ودعم وتنمية وتشجيع إنتاج السلع الإستراتيجية اللازمة للأمن القومي والغذائي ، وتهيئة المناخ الملائم لجذب المزيد من الأيدي العاملة الوطنية ذات الكفاءة الفنية ، ودعم وتنمية وتشجيع الحرف الصناعية ، علاوة على تعميق الوعي الصناعي لدى المواطنين وإبراز الدور الإيجابي لمنهج التنمية الصناعية ، مع إعداد ونشر الدراسات والبحوث وتوفير المعلومات والبيانات الصناعية وتشجيع التطوير والإبداع . أضف إلى ذلك فإنها تعمل على توثيق التعاون الصناعي مع مختلف الدول والمنظمات الدولية لتوفير الخبرات والمعلومات اللازمة لتنمية الصناعة المحلية ، والتنسيق بين الصناعات القائمة والمقترح إقامتها مستقبلاً في نطاق دول مجلس التعاون الخليجي خاصة ، والدول العربية عامة تحقيقاً للتكامل وتجنب المنافسة الضارة.

ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يرأسه وزير التجارة والصناعة ، وبعضوية كل من مدير عام الهيئة ، وممثلين عن كل من وزارة التجارة والصناعة ، وزارة الكهرباء والماء ، وزارة التخطيط ، وزارة المالية ، وزارة النفط ، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ، بلدية الكويت ، الهيئة العامة للبيئة ، رئيس مجلس إدارة بنك الكويت الصناعي ، علاوة على أربعة من العاملين في القطاع الصناعي.

وتمارس الهيئة العامة للصناعة دوراً كبيراً في حماية البيئة إذ إنها تراقب

- من خلال اختصاصها بمنح التراخيص المقرر بنص المادة السابعة من القانون

رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ (١١) - مدى توافر الاشتراطات البيئية التي تضعها الجهات المعنية لصدور الترخيص علاوة على أنها تنتظر في مدى مطابقة المنتج الصناعي لقواعد واشتراطات حماية البيئة ولها الحق في سحب وإلغاء ترخيص المنشآت المخالفة لشروط منح الترخيص ومنها الاشتراطات البيئية.

ثالثاً : وزارة الصحة :

حدد المرسوم الأميري الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ اختصاصات وزارة الصحة في أمور كثيرة (١٢) ومن خلال ممارساتها لهذه الاختصاصات تعمل على

(١١) تنص المادة السابعة من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ على أنه (تحدد اللائحة التنفيذية طريقة تقديم طلب الترخيص والبيانات والمستندات والمخططات المطلوبة وكافة شروط منح الترخيص مع الالتزام بما يلي :

تقديم دراسة جدوى فنية اقتصادية للمشروع تبين مصادر تمويله وتكاليف الإنتاج ورأس المال والقوى العاملة والتسويق الخارجى والدخلى وسائر المعلومات التي تحددها اللائحة. عضوية المشروع في غرفة تجارة وصناعة الكويت.

ج- استيفاء الإنتاج للمواصفات والمقاييس التي تحددها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة في هذا الشأن.

د- التقيد بكافة الاشتراطات التي تضعها الجهات الحكومية المختلفة للمحافظة على البيئة والأمن العام.

(١٢) تنص المادة الثانية من المرسوم الأميري الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ بشأن اختصاصات وزارة الصحة على أنه تختص الوزارة بالأمور الآتية :

تقديم الخدمات الوقائية وحماية المواطنين من الأمراض والمحافظة على صحتهم. تقديم الخدمات العلاجية للمرضى.

الإشراف على المنشآت والمؤسسات التي تمارس نشاطاً يتعلق بالصحة العامة وعلى العاملين في مجال الخدمات الصحية ووضع الاشتراطات وإصدار التراخيص اللازمة لذلك وفقاً لأحكام القانون.

الإشراف على الشئون المتعلقة بتداول المستحضرات الصيدلانية والمعدات الطبية. ضبط سجلات المواليد والوفيات وفقاً لأحكام القانون.

التعاون مع الوزارات والجهات المعنية الأخرى في تنفيذ القوانين المتعلقة بالصحة العامة وسلامة المولد الغذائية.

حماية صحة المواطنين الكويتيين من خلال كفالة بيئة صحية نظيفة ، فهي تقوم بالإشراف على المنشآت والمؤسسات التي تمارس نشاطاً يتعلق بالصحة العامة حتى تتوقى حدوث أضرار بالصحة البيئية للمواطنين ، كذلك تقوم بمراقبة العاملين في مجالات الخدمات الصحية وتصنيع الأدوية وتداولها وبيعها ، وتصدر التراخيص اللازمة لذلك بعد التأكد من توافر البيئة السليمة لتصنيع وبيع الأدوية ، وتتسق في كل ذلك مع الجهات المعنية سواء كانت جهات محلية أو دولاً ومنظمات دولية أجنبية كانت أو عربية.

علاوة على ما تقدم فإنها تراقب المنشآت الطبية الحكومية منها والخاصة للتأكد من توافر الاشتراطات البيئية فيها وتقوم بإلغاء وبسحب تراخيص المنشآت المخالفة للاشتراطات البيئية.

رابعاً : وزارة النفط :

طبقاً للمرسوم الصادر في ١٢ / ٨ / ١٩٨٦ بشأن وزارة النفط فإنها تتولى شئون الثروة النفطية واستغلالها بما يكفل تنمية موارد الدولة ، وزيادة دخلها القومي وتمارس اختصاصات عديدة^(١١٣) من أجل تحقيق هذه الأهداف . وتعمل على حماية البيئة من خلال اختصاصها بمنح عقود وتراخيص التنقيب عن الموارد

= الإشراف على تصنيع الأدوية المحلية بالتنسيق مع الجهات المعنية.

التعاون والتنسيق مع الدول والمنظمات العربية والأجنبية في مجالات الصحة العامة. (^(١١٣) تنص المادة الثانية من المرسوم الأميري الصادر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦ على أنه (تختص الوزارة بالأمور الآتية :

اقترح السياسة العامة لقطاع النفط والغاز ومتابعة تنفيذها ، ومعاونة المجلس الأعلى للنفط في المهام التي يتولاها والإشراف على تنفيذ قراراته.

الإشراف على قطاع النفط والغاز وهيئات ومؤسساته ، ومباشرة حقوق الدولة فيها وإدارة أنصبة الحكومة في الشركات التي تعمل في هذا القطاع.

التعاون مع الهيئات والمؤسسات الحكومية في الشئون ذات العلاقة بقطاع الثروة النفطية.

القيام بالأبحاث الجيولوجية والإشراف على التنقيب على الثروات الطبيعية.

تنمية العلاقات مع الهيئات والمؤسسات الدولية العربية والأجنبية في الشئون النفطية والأمور المتصلة بها.

النفطية وكذلك تكرير النفط والصناعات القائمة عليه إذ أنها تسترط توافر اشتراطات بيئية معينة تتعلق باستخدام معدات معينة في تصنيع النفط والتخلص من بقايا التصنيع بما لا يضر بالبيئة . علاوة على أنها تعمل على المحافظة على الموارد الطبيعية من النفط والغاز الطبيعي حتى لا يحدث نضوب لها.

خامساً : وزارة الأشغال :

في عام ١٩٤٥ أنشئت دائرة الأشغال العامة ، واقتصرت مهامها على إنشاء بعض المباني للخدمات العامة والدوائر . وفي عام ١٩٥٢ أسندت مهمة الإشراف على الزراعة إلى الدائرة ، وحين ازدادت المسؤوليات على هذا القسم واتسعت مجالات عمله تحول إلى إدارة عام ١٩٦٨ ، أطلق عليها إدارة الزراعة وأصبحت هذه الإدارة تضم أقساماً مختلفة يتولى كل منها مسؤوليات محدودة ، فتم إنشاء قسم مراقبة الثروة الزراعية ، وقسم مراقبة الثروة الحيوانية ، وقسم مراقبة الثروة السمكية ، وقسم مراقبة الخدمات والإرشاد الزراعي ، وقسم البيطرة الذي ألحق بوزارة الأشغال العامة بعد أن كان تابعاً لوزارة الصحة منذ إنشائه عام ١٩٥٠ . وفي عام ١٩٨٣ أصبحت إدارة الزراعة هيئة مستقلة عن وزارة الأشغال العامة سميت بالهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

وفي عام ١٩٦٢ ، تحولت دائرة الأشغال إلى وزارة الأشغال العامة ، ومنذ ذلك التاريخ وهي تعمل جادة في إقامة المرافق الحكومية والإنشاءات الضخمة وشق الشوارع والطرق ، ومع تزايد مهام الوزارة نقلت بعض المهام إلى وزارات وهيئات حكومية أخرى.

وتتولى الوزارة تحقيق الخطة الإنشائية للدولة وفقاً لظروف البيئة الكويتية ، وذلك بموجب الاختصاصات التي حددها المرسوم الأميري الصادر في ١٩٧٩/١/٧ حيث تقوم الوزارة بتقديم خدماتها لكل الهيئات والمؤسسات والوزارات الحكومية ، ويغطي نشاطها جميع الجوانب العمرانية والإنشائية والمرافق التعليمية والصحية والدينية والترفيهية إلى جانب المسؤوليات الأساسية في شق وتعبيد الطرق ، وإقامة الجسور بأنواعها وصيانتها ، إضافة إلى اهتمامها

بإنشاء وتنفيذ محطات ضخ وتنقية مياه الصرف الصحي وتجديد شبكاتها والاستفادة من المياه المعالجة في شتى المجالات بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى.

وتتولى إدارة الهندسة الصحية في وزارة الأشغال العامة الإشراف على معالجة وإدارة وتنظيم استغلال مياه الصرف الصحي حفاظاً على التربة والهواء والمياه الجوفية ، وتحرص على أن تكون معالجة مياه الصرف وطرق التخلص منها بطريقة صحية وسليمة بيئياً ، ويمكن تلخيص اهتمامات وواجبات الهندسة الصحية في : توسعة المحطات العامة لاستيعاب كميات مياه المجارى ، تحسين ورفع كفاءة شبكة المجارى ، المراقبة الدائمة على نقاط تصريف المجارى ، والمتابعة الدورية والدائمة مع الجهات العلمية داخل الكويت وخارجها. وما من شك أن وزارة الأشغال والإدارات التابعة لها باختصاصاتها سألقة الذكر تمارس دوراً رئيسياً وفعالاً في حماية البيئة من التلوث والمحافظة على الموارد الطبيعية.

سادساً : وزارة المواصلات :

تتولى وزارة المواصلات مهمة الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث ، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية بحماية البيئة ، وتقوم الوزارة بهذه المهمة منذ تأسيسها في عام ١٩٧٨ ، وقد أكد على هذه المهمة المرسومان الصادران في شأن الوزارة ، وهما المرسوم الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ المعدل بالمرسوم الصادر في ١١ يناير ١٩٨١ والمرسوم الصادر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦ . وقد حددت اختصاصات الوزارة طبقاً لهذه المراسيم^(١١) في

^(١١) تنص المادة الثانية من المرسوم الأميري الصادر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦ (١) أنه تختص الوزارة بالأمور الآتية :

تقديم خدمات البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية وما يتعلق بها محلياً وخارجياً.
المراقبة والإشراف على ترددات الراديو المستخدمة في دولة الكويت وتخصيصها.
الإشراف على شئون النقل البري.

تنظيم حركة الملاحة البحرية مع مراعاة ما نص عليه المرسوم الصادر بتاريخ ٧ ذي الحجة سنة ١٤٠٦ هـ ، الموافق ١٢ أغسطس ١٩٨٦ م بشأن اختصاصات وزير الدولة للخدمات.

أمور عدة من بينها الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث ، والتعاون مع الجهات المعنية فى حماية البيئة البحرية ، وكذلك التعاون مع المنظمات العربية والأجنبية فى هذا المجال.

سابعاً : وزارة التجارة والصناعة :

تقوم وزارة التجارة والصناعة بدعم النشاطات التجارية والصناعية ، وتوفير احتياجات الدولة والمواطنين من السلع والمواد . وتتولى الوزارة مسؤولية تخصيص القسائم للأغراض الصناعية وتطبيق المواصفات القياسية وضبط الجودة . كما تقوم من خلال عدد من اللجان التى تشرف على عملها بمتابعة خطوات دعم وحماية الصناعة المحلية وإجراء المسوحات الميدانية للقسائم الصناعية ، وحصر كافة الأنشطة القائمة على القسائم والمخالفات الواقعة بها وتحديد أنواع الخدمات التى يمكن توطئها فى المناطق الصناعية القريبة من المناطق السكنية. ولوزارة التجارة والصناعة عدد من المهام الأساسية الأخرى التى نص عليها المرسوم الصادر بتاريخ ١٢ / ٨ / ١٩٨٦ . والوزارة من خلال أنوارها هذه يمكن لها أن تحافظ بصورة كبيرة على حماية البيئة من التلوث فى المنشآت الصناعية وذلك من خلال تضمين شروط الترخيص لهذه المنشآت بعض الاشتراطات البيئية وكذلك من خلال تضمين المواصفات القياسية للمنتجات مواصفات متعلقة بحماية البيئة.

ثامناً : وزارة الكهرباء والماء :

بدأت نواة تكوين وزارة الكهرباء والماء عندما اشترت الحكومة أسهم شركة الكهرباء الأهلية عام ١٩٥١ وكذلك عند تأسيس إدارة الكهرباء العامة على أثرها . وفى عام ١٩٦٢ تأسست وزارة الكهرباء حيث صدر بذلك المرسوم الأميرى رقم ٢ لسنة ١٩٦٢ بإعادة تنظيم الوزارات . وفى ٧ يناير ١٩٧٩ صدر مرسوم فى

- الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث والتعاون مع الجهات المعنية فى حماية البيئة البحرية وفقاً لأحكام القوانين واللوائح.
التعاون مع الدول والمنظمات العربية والأجنبية فى مجالات البريد والنقل والمواصلات الملكية واللاسلكية.

شأن وزارة الكهرباء والماء يكلف الوزارة بمهمة توفير الطاقة الكهربائية للماء ، ونقلها وتوزيعها للأغراض الإنتاجية والاستهلاكية والعمل على تطويرها بما ينماشى مع احتياجات البلاد، وفي ضوء الاختصاصات العديدة الممنوحة للوزارة^(١١٤) فإنها تمارس دوراً في تنمية وحماية الموارد الطبيعية المتمثلة في الماء والكهرباء من التلوث أو النضوب مما يحمي البيئة الطبيعية وينميها.

تاسعاً : وزارة الداخلية :

بناءً على المرسوم الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ بشأن وزارة الداخلية فإن الوزارة تختص بحفظ الأمن والنظام داخل البلاد وحماية المواطنين وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح . كما أن إحدى المهام الأساسية للوزارة تنظيم حيازة واستعمال السلاح بما فيها الأسلحة التي تُستخدم في صيد الطيور والحيوانات . وكذلك تتولى الوزارة من خلال الإدارة المعنية بها مهام تنظيم المرور على الطرق وإصدار التراخيص اللازمة لذلك . وتتولى وزارة الداخلية مسؤوليات أخرى تتعلق بالحفاظ على البيئة وحمايتها من خلال إدارتين هما الإدارة العامة لأمن الحدود وخفر السواحل ، والإدارة العامة لأمن المنشآت ، تتولى الأولى مراقبة التلوث البحري ، أما الثانية فتراقب استخدام المناطق الهامة مثل حقول النفط ومنشآته .

^(١١٤) حيث تنص المادة الثانية من المرسوم الأميري الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ على أنه (تختص الوزارة بالأمر الآتي :

إنشاء وإدارة وتشغيل منشآت ومحطات توليد الطاقة الكهربائية.

إنشاء وإدارة وتشغيل منشآت توفير المياه.

أعمال التنقيب والحفر وإنتاج المياه الجوفية.

تقديم الخدمات الكهربائية والمائية وتوزيعها.

أعمال التشغيل والصيانة الرئيسية للمنشآت الكهربائية والميكانيكية في الأجهزة الحكومية التي ليس لديها أجهزة فنية متخصصة.

أعمال شبكات الوقود فيما يخص احتياجات الوزارة والمرافق الحكومية الأخرى.

إجراء البحوث الهندسية والفنية والتطبيقية المتعلقة بالكهرباء والماء.

وضع المواصفات التطبيقية للمواد والمعدات الكهربائية والمائية وطرق استعمالها.

وتقوم الوزارة كذلك بالتحكم فى استخدام الأراضي التى تراقبها اليونيكوم (مراقبة الحدود الكويتية - العراقية) ، كما تقدم بعض الأجهزة المختصة بالوزارة مساعدات مهمة لمؤسسات تعمل فى حقول البيئة ، مثل معهد الكويت للأبحاث العلمية الذى يستعين بالوزارة لحماية المسيجات والمحميات الطبيعية مثل محطة الأبحاث بالصليبية (كبد) وكذلك مساعدة أفراد الوزارة لمأمورى الضبط القضائى المنوط بهم مراقبة تنفيذ أحكام التشريعات البيئية عند الاستعانة بهم وقت الضرورة ، وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة ممثلة عن طريق إدارة خفر السواحل التابعة لها فى عضوية لجنة خطة الكويت لمكافحة التلوث البحرى بالزيت ، والمشكلة تحت مظلة الهيئة العامة للبيئة.

عاشراً : وزارة الإعلام :

طبقاً لما جاء فى مرسوم تشكيلها عام ١٩٧٨ ، والمرسوم الصادر فى شأنها بتاريخ ٧ يناير ١٩٧٩ تتولى وزارة الإعلام توجيه السياسة الإعلامية والفكرية والثقافية ، والإسهام فى رعاية الفنون ، والارتقاء بالحس القومى على أساس الالتزام بالقيم الروحية والتمسك بالعادات والتقاليد الأصيلة للمجتمع الكويتى ، كما تتولى رعاية الشؤون السياحية ، فضلاً عن أن الوزارة كانت تختص فى السابق بالآثار ، إلى أن صدر مرسوم فى ١٧ يوليو ١٩٧٣ بشأن المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب والذى أنيط به شئون الثقافة وتوفير المناخ المناسب للإنتاج الفنى والأدبى وصيانة التراث ، وإدارة المتاحف ودور الآثار، وصيانة المواقع الأثرية والأبنية التاريخية ، ثم صدر بعد ذلك المرسوم رقم ٩٤/٢٢ بتاريخ ١٢/١/١٩٩٤ ، بشأن نقل تبعية بعض الوحدات من وزارة الإعلام إلى المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، والذى بمقتضاه أصبح هذا المجلس مختصاً بإدارة الآثار والمتاحف . ويتمثل دور وزارة الإعلام فى حماية البيئة وتنميتها فى القيام بأعمال التوعية والإعلام البيئى من خلال تقديم البرامج الهادفة التى ترمى إلى الاقتصاد فى استخدام الموارد الطبيعية المتاحة والحس على النظافة العامة وعدم التدخين فى الأماكن المغلقة وكذلك منع التلوث.

الفرع الثانى

دور الجهات الإدارية المركزية الأخرى المهتمة بحماية البيئة فى مصر

ونقصد بها الوزارات التى تُمارس دوراً فى حماية البيئة وتتميتها . فالعديد من الوزارات فى مصر تتولى حماية البيئة ، كل منها فى مجال تخصصها وذلك اعتماداً على وجود أجهزة للتنسيق والتعاون بين هذه الوزارات وبعضها البعض ، وبينها وبين الأجهزة المتخصصة بحماية البيئة . وسوف نتناول الدور الذى تلعبه كل وزارة من هذه الوزارات فى حماية البيئة وذلك بصورة موجزة :

أولاً : وزارة الصحة :

تقوم وزارة الصحة المصرية بدور رئيسى وفعال فى حماية البيئة ، وذلك عن طريق الاهتمام بتوفير بيئة صحية ونظيفة للمواطن المصرى .

حيث تقوم وكالة الوزارة لشئون صحة البيئة بالاشتراك مع الجهات المعنية الأخرى بإصدار التشريعات البيئية التى تحد من انتشار التلوث ، وتحديد المعايير ونسب الملوثات المسموح بها . كما تقوم بالرقابة والتفتيش وإجراء التحاليل الدورية للمخلفات والمنتجات ، كما يكون لأفرادها صفة الضبطية القضائية فى حدود الأغراض السابقة .

كما تقوم الوزارة بالتفتيش على الصحة المهنية للعمال المعرضين لأخطار المهنة ، ويعاونها فى ذلك أجهزة وزارة القوى العاملة لمراعاة قوانين الأمن الصناعى .

ثانياً : وزارة الأشغال العامة والموارد المائية :

يقع على عاتق وزارة الأشغال العامة والموارد المائية دور كبير فى حماية البيئة ، وذلك من خلال اهتمامها بحماية مجرى نهر النيل وروافده والمصارف والمستطحات المائية من التلوث . ومن منطلق مسئوليتها قامت بإصدار القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ لحماية نهر النيل من التلوث ، وهى المسئولة عن تطبيق هذا القانون وأعطت لمهندسيها صفة الضبطية القضائية وتحرير المخالفات للخارجين

على هذا القانون ، كما أنها المسئولة عن إعطاء التراخيص الخاصة بتصريف بعض المخلفات فى المجارى المائية بما لا يؤدى إلى تلويثها المجارى المائية.

وتتبع وزارة الأشغال العامة والموارد المائية عدة معاهد بحثية ، من بينها معاهد للمحافظة على المياه الجوفية والترع والمصارف ومقاومة الحشائش ، ودراسة الآثار الجانبية للسد العالى والاستفادة من بحيرة السد العالى والمنطقة المحيطة ، وتنمية الموارد المائية واقتصادياتها ، وطرق الصرف الزراعى للحفاظ على التربة الزراعية. ويقع على عاتق الوزارة دور هام فى الترشيد فى استخدام مياه النيل فى الري للمزروعات وتنمية الموارد المائية.

ثالثاً : وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى :

تختص وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى بوضع السياسة الزراعية من حيث تنظيم الدورة الزراعية وتحديد التركيب المحصولى بما لا يرهق التربة ويحافظ على الأرض الزراعية وعلى مكونات التربة فيها . ومتابعة الإنتاج الزراعى من بنور وأسمدة ومخصبات ومبيدات آفات . وتتعاون مع وزارة الأشغال العامة والموارد المائية فيما يتعلق بالمقننات المائية وتحسين الصرف الزراعى.

وتقوم مديريات الزراعة بالمحافظات المختلفة فى تنفيذ سياسة الوزارة محلياً على مستوى المحافظات المعنية.

وتتضم الوزارة جهازاً متخصصاً لإجراء البحوث فى كافة الميادين هو مركز البحوث الزراعية والذى يضم عدة معاهد بحثية متخصصة بالإضافة إلى شبكة من عشر محطات تجارب حقلية تنتشر فى مختلف أنحاء الجمهورية لإجراء الدراسات والتجارب الحقلية لمختلف قومات الإنتاج الزراعى والمحاصيل المختلفة وتحت كافة الظروف المناخية.

كذلك أسند إلى وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى مؤخراً مسئولية حماية الحياة البرية بمصر وأنشئ بداخلها لهذا الغرض جهاز لحماية الحياة البرية مستعيناً بإمكانات الإدارة المركزية لحقائق الحيوان والأسماك ومعهد بحوث الفلورا المصرية فى تنفيذ مهامه التى يتطلبها تطبيق القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣

والخاص بالمحميات الطبيعية . كما أنشئ بها سنة ١٩٨٥ جهاز لحماية الأراضي من التجريف والتبوير واستعادة خصوبتها تطبيقاً لقانون منع تجريف الأراضي أو تبويرها وبعاونها في التنفيذ شرطة المسطحات المائية التابعة لوزارة الداخلية. مما يقيها من خطر التصحر والانجراف.

وتتولى شئون الثروة السمكية على المستوى الوطنى هيئة الثروة المائية والسمكية - والتي تتبع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي كذلك - وهي تشارك أيضاً مع جهاز حماية الحياة البرية فى حماية الحدائق البحرية واستثمار الثروة السمكية.

أما شئون الثروة الحيوانية فتتولى شئونها الهيئة العامة للثروة الحيوانية والبيطرية وهناك المؤسسة العامة للدواجن التي تشرف على الثروة الداجنة على المستوى الوطنى.

رابعاً : وزارة الداخلية :

تقوم وزارة الداخلية عن طريق شرطة المسطحات المائية - وهي شرطة متخصصة - فى إعداد دراسات بحثية عن البيئة ، والمخالفات التي تؤدي إلى التأثير على البيئة ، ووضع المقترحات التطبيقية فى مجال رعاية البيئة.

كما أن شرطة المسطحات المائية تقوم بمعاونة المواطنين فى المحافظة على البيئة عن طريق الإرشاد وإزالة المخالفات التي يكون لها آثار ضارة على البيئة.

كما تقوم تلك الشرطة المتخصصة بمتابعة تنفيذ القوانين الخاصة برعاية البيئة سواء المتعلقة بالحفاظ على خصوبة الأراضي ، أو تلك المتعلقة بحماية نهري النيل ، أو الخاصة بتلوث الهواء ، والغازات الصادرة من الوحدات الإنتاجية والخدمية.

ويهتم جهاز شرطة المسطحات خلال هذه المرحلة - بوجه خاص - بالتدريب الداخلى للعاملين فى ذلك الجهاز من خلال دورات تدريبية مركزة ومتخصصة فى كافة مجالات رعاية البيئة المتعلقة بعمل ذلك الجهاز .

خامساً : وزارة الصناعة والتجارة :

تهتم وزارة الصناعة والتجارة عن طريق الإدارة المركزية للإنشاءات الصناعية بالهيئة العامة للتصنيع ، والتي أنشئت سنة ١٩٥٧ ، بتخطيط وتنسيق ومتابعة عمليات الحد من التلوث الصناعى لمخلفات العمليات الإنتاجية الصلبة والسائلة والغازية ، ودراسة أنسب السبل سواء لمعالجة المخلفات أو إعادة استخدامها ، أو العمل على اجتذاب إنتاجها باستخدام تكنولوجيا نظيفة.

وتساهم وزارة الصناعة والتجارة من خلال الهيئة العامة للتصنيع . فى دراسة العمليات الصناعية وكيفية تطوير العمليات الإنتاجية بغرض الحد من الفاقد الصناعى ، وإعادة استخدام المياه بداخل الوحدات الإنتاجية المختلفة ، كذلك دراسة المواد الصناعية والكيمائية الوسيطة ذات التلوث الأدنى للبيئة ، واستبدال المواد الخام التى ينتج عن تصنيعها مواد سامة أو سرطانية فى البيئة المستقبلية لهذه النفايات الصناعية. وتقوم الوزارة الآن بالإشراف على ضرورة وجود وحدات المعالجة الصناعية التى ستتأول إزالة الملوثات البيئية الناتجة من العمليات الصناعية داخل المشروعات الحديثة المزمع إنشاؤها.

سادساً : وزارة الإسكان والتعمير :

تساهم وزارة الإسكان والتعمير بدور كبير فى التقليل من خطر التلوث وذلك عن طريق دورها الذى تمارسه فى التخطيط العمرانى للمدن الجديدة. إذ يدخل ضمن مسئولية وزارة الإسكان والتعمير إصدار القرارات والتشريعات التى تنظم سلامة البيئة السكنية من مساكن وطرق وحدائق ومرافق ، ولذلك فهى مسئولة عن دراسة ومتابعة الاشتراطات الخاصة بمختلف أنواع الأبنية سواء سكنية أو للصناعة أو للتجارة ، محددة لكل نوع منها الاشتراطات الواجب توافرها فيها سواء كانت اشتراطات أمنية أو إنارة أو تهوية أو ضمانات صحية واجب مراعاتها فى تصميم البناء حفاظاً على الصحة. وهى المسئولة كذلك عن التخطيط العمرانى لما هو قائم من مدن ، ومناطق عمرانية جديدة بالصحراء وتحديد تخطيط المناطق

الصناعية بحيث تراعى فيها شروط المحافظة على البيئة وبعدها عن الأماكن السكنية.

ويتبع الوزارة معهد بحوث الصحراء ، وقد أنشئ بالقاهرة عام ١٩٤٩ كمعهد مستقل للقيام بالبحوث الصحراوية ، بقصد تنمية الثروات الزراعية والحيوانية والمعدنية ، وقد تعرض لعدة تغيرات فى تبعيته أدت إلى عدم إمكانية تحقيق رسالته على الوجه الأكمل كما يفترض فى معهد متخصص ذى تاريخ طويل مثله . وللمعهد عدة اختصاصات منها : دراسة الصحارى دراسة علمية للكشف عن جميع نواحيها ، ومعرفة أحوالها الجيولوجية ، والجيوفيزيكية ، والمائية ، والنباتية ، والحيوانية ، والجغرافية ، والأثرية ، والتاريخية ، والأنثروبولوجية ، والأنثروجرافية ، وغيرها ، فضلاً عن دراسة الوسائل التى تساعد على تنمية الثروة الزراعية والحيوانية والمعدنية فى الصحارى ، والوسائل التى تؤدى إلى إعداد مساحات من الصحارى للاستغلال الزراعى والصناعى ، وكذلك دراسة الوسائل التى تحول دون زحف الصحارى على الأراضى الزراعية. ويضم المعهد ٤ أقسام علمية هى : بحوث مصادر المياه ، بحوث الأراضى ، بحوث الثروة النباتية ، وبحوث الثروة الحيوانية.

سابعاً : وزارة البترول والثروة المعدنية :

نظراً لأن هذه الوزارة هى المسئولة عن إنتاج البترول ونقله ، وكذا استغلال الثروة المعدنية المتاحة ، فإنها تراعى فى مباشرة نشاطها - سواء اعتمدت فى ذلك على الأجهزة الوطنية أو باشرته عن طريق تعاقدات تتم مع الجهات الأجنبية المختصة - على وجوب مراعاة الاشتراطات البيئية فى مختلف تلك الأنشطة. فهى تحاول ترشيد استخراج الموارد الطبيعية من بترول وثروة معدنية بحيث يتم الاستفادة منها بأكبر قدر ممكن ، كما أنها تراعى عند نقل المواد البترولية عدم إحداث أى أضرار بالبيئة.

المطلب الثالث

دور الأجهزة الإدارية المحلية فى حماية البيئة

بجانب الدور الذى تلعبه الأجهزة الإدارية المتخصصة والجهات الإدارية المركزية الأخرى فى حماية البيئة - والذى سبق تناوله فى المطلبين السابقين من هذا المبحث - فإن الأجهزة الإدارية المحلية تمارس دوراً مهماً فى حماية البيئة لا سيما وأن الجهات المركزية تترك لها جانباً من الاهتمام بالأمور المتعلقة بالنظافة العامة ، والتنمية المحلية فى إطار الإقليم.

وعليه سوف نتناول دور هذه الأجهزة المحلية فى حماية البيئة فى كل من دولة الكويت ، وجمهورية مصر العربية وفى الجمهورية الفرنسية ، وذلك فى ثلاثة أفرع.

الفرع الأول

دور الأجهزة الإدارية المحلية بدولة الكويت فى حماية البيئة

تتمثل الأجهزة الإدارية المحلية بدولة الكويت فى بلدية الكويت ^(١٦) وقد

^(١٦) استعمل مصطلح الحكم المحلى فى الكويت فى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ الذى تضمن النظام الأساسى للحكم فى الفترة الانتقالية المحددة فى الفترة من ١/٧/١٩٦٠ إلى ١/٢٩/١٩٦٣ وقد أوضحت المذكرة التفسيرية أسباب وضع هذا القانون بقولها إنه (لما كانت الخطوات تستتبع العناية بإصلاح نظام الحكم المحلى فقد أوصى المجلس التأسيسى بعدة أمور بشأن نظام دولة الكويت) ثم صدر عقب ذلك قانون البلدية رقم ١١ لسنة ١٩٦٤ وأبرز الطابع اللامركزى الإقليمى لبلدية الكويت حيث أسبغ عليها الشخصية اللامركزية المستقلة عن الجهاز المركزى التنفيذى ، ولا يغير فى ذلك ممارستها لاختصاصاتها فى إقليم الدولة كله لأنه وضع فرضته الظروف الجغرافية وقلة عدد السكان . انظر فى تفصيل ذلك كلاً من : وفاء بدر الصباح ، اللامركزية المحلية ودورها فى إرساء مبادئ الديمقراطية فى الكويت ، رسالة ماجستير قدمت لكلية الحقوق جامعة الكويت ١٩٩٨ ص ١٢٦ و ١٢٩ وانظر كذلك محمد عويد الظفيرى : السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسئولية الوزير عنها فى القانون الكويتى ، -

صدر القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥^(١٧) بشأن بلدية الكويت مقررأ في مادته الأولى أن بلدية الكويت تعتبر هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية ، يكون مقرها مدينة الكويت ، وتعمل بصفة عامة على تقدم العمران وإبراز الطابع الكويتي والعربي الإسلامي والمحافظة على التراث المعماري وإبرازه بصورة متجددة ، وتوفير الخدمات البلدية للسكان. وتتولى كذلك على وجه الخصوص إقرار المخططات الهيكلية وتنظيم المدن وتجميلها ، ووقاية الصحة العامة وسلامة المواد الغذائية والراحة العامة والنظافة وسلامة البيئة وحمايتها.

وعلى ذلك فإن بلدية الكويت لها دور عام على المستوى المحلي في المحافظة على الصحة والبيئة، وآخر رقابي في إصدار ومراقبة تنفيذ اللوائح المتعلقة بالصحة العامة ، كذلك فإن لها دوراً لاحقاً في تنظيف الطرق العامة والميادين والأرصعة ، كذلك فإنه بنظرة عامة لاختصاصاتها يمكن القول بأن عليها كذلك تنظيف الشواطئ من الأسماك النافقة.^(١٨)

وتُمارس البلدية كذلك دوراً في حماية البيئة يتعلق بصفة الضبطية القضائية التي تُمنح لبعض أعضائها لمباشرة الضبط الإداري الخاص من أجل تحقيق أهداف معنية يتعلق بعضها بالصحة العامة والنظافة وحماية البيئة من التلوث البصري عن طريق توحيد لون المباني السكنية وغيرها من الأنشطة

- رسالة ماجستير مقدمة لكلية الدراسات العليا جامعة الكويت إبريل ٢٠٠٣ ، ص ٧٦ وانظر كذلك أ.د. داوود الباز ، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي ، المرجع السابق، ص ٧٧ وما بعدها.

^(١٧) حل هذا القانون محل القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن بلدية الكويت ونُشر بالجريدة الرسمية - الكويت اليوم بالعدد رقم ٧١٠ ، السنة الحادية والخمسين ، الصادر بتاريخ ٣ أبريل ٢٠٠٥ .

^(١٨) انظر في شأن الدور الذي لعبته بلدية الكويت باعتبارها جهة لامركزية محلية في القضاء على كارثة نفوق الأسماك التي أدت إلى تلوث البيئة البحرية في جون الكويت ، دراسة بشأن تلوث البيئة البحرية في جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) ، قسم الدراسات القانونية - إدارة البحوث والدراسات - الأمانة العامة - مجلس الأمة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٢١ وما بعدها.

المتعلقة بحماية البيئة التي يُعهد إليها القيام بها^(١١٩).

المجلس البلدى :

ويشكل المجلس البلدى من : أ) عشرة أعضاء منتخبين وفقاً لأحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة ، على أن ينتخب عضواً من كل دائرة من الدوائر العشر المبينة فى الجداول المرافقة لهذا القانون.

ب) ستة أعضاء يُعينون بمرسوم ويُشترط فى كل الأعضاء المنتخبين والمعينين الشروط اللازمة لعضوية مجلس الأمة . وللأعضاء المعيّنين حقوق العضوية كالأعضاء المنتخبين. وينتخب المجلس البلدى من بين أعضائه ولمثل مدته رئيساً للمجلس ونائباً للرئيس.

ويؤلف المجلس من بين أعضائه - ولمثل مدته - لجنة فرعية لكل محافظة ، ويحدد كيفية تشكيلها واختصاصاتها ، ولا يجوز أن يشترك العضو الواحد فى أكثر من لجنتين . ومدة عمل المجلس هى أربع سنوات من تاريخ انعقاد أول جلسة له . وقد عُهد إلى المجلس البلدى باختصاصات عديدة^(١٢٠) وفى ضوء هذه الاختصاصات

^(١١٩) انظر أ.د. دلوود الباز ، حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى ، المرجع السابق ، ص ٧٩ .

^(١٢٠) فقد نصت المادة الثانية عشرة من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت على أنه (يختص المجلس البلدى فى إطار الخطة العامة للدولة والميزانية المعتمدة بالمسائل الآتية : مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بشئون البلدية وذلك وفقاً لأحكام هذا القانون. تقرير المشروعات ومواقعها عمرانياً وتجميل المدن والقرى والضواحي والمناطق والجزر والطرق والشوارع والميادين وتوسيعها والاهتمام بالصرف الصحى والصدائق والتشجير ووضع النظم الخاصة باللوحات والملصقات الإعلانية. تقرير المنفعة العامة وفقاً للأوضاع التى تقررها أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه. تقرير إنشاء المدن والقرى والضواحي والمناطق والجزر والطرق والشوارع والميادين والأسواق والمسالك والمقابر.

تسمية المدن والقرى والضواحي والمناطق والطرق والشوارع والميادين ولا يجوز إطلاق أسماء الأشخاص على المدن والضواحي والمناطق إلا لمن تولى مستند الإمارة أو ولاية العهد من حكام الكويت.

يمكن القول إن المجلس البلدى فى الكويت يلعب دوراً ليس بقليل - باعتباره سلطة محلية - فى حماية البيئة وتنميتها . وذلك عن طريق تنظيم مخططات المدن والأحياء ، وتقرير المناطق التى يمكن إقامة بيئة صناعية فيها وتلك التى تقتصر على البيئة السكنية فقط ، كما أنه يحدد الاشتراطات البيئية اللازمة لمنح التراخيص للمحلات الصناعية الخطيرة والمقلقة للراحة ، وكذلك تراخيص المساكن ، ويضع اللوائح المتعلقة بالصحة العامة والنظافة العامة فى داخل البيئة المحلية فى الكويت.

- إبداء الرأى مقدماً فى كل التزام أو احتكار موضوعه استغلال مرفق عام فى حدود اختصاص البلدية.

مناقشة مشروع ميزانية السنة المالية الجديدة ومشروع الحساب الختامى للسنة المالية المنتهية. النظر فى الاقتراحات التى تقدم من الحكومة أو المواطنين أو أعضاء المجلس البلدى فى شأن من شئون البلدية ، وإصدار توصياته فى هذه الاقتراحات.

وضع اللوائح الخاصة بتنظيم أعمال المجلس البلدى.

تقرير اللوائح والنظم المتعلقة بالشئون والخدمات البلدية.

إبداء الرأى فى مشروع المخطط الهيكلى العام للدولة تمهيداً لإصداره بمرسوم.

تقرير مخططات المناطق واستحداث وتنظيم كافة المناطق السكنية التجارية والصناعية وغيرها ، بما يتفق مع المخطط الهيكلى العام.

تقرير تنظيم وتوزيع القطع التنظيمية وضم واقتطاع الجيوب والزوائد المترتبة على التنظيم وإقرار مشروعات تقسيم وتجزئة الأراضى المعدة للبناء وفقاً للأوضاع والإجراءات والأحكام التى يحددها المجلس البلدى.

فرض رسوم مقابل الخدمات البلدية أو الانتفاع بالمرافق البلدية أو تعديلها أو إلغاؤها.

اقتراح النظم الخاصة بالبناء والفرز بما يتفق مع المخطط الهيكلى العام للدولة تمهيداً لإصدارها بمرسوم.

تقرير النظم الخاصة برخص البناء والمكاتب الهندسية.

الموافقة على قبول التبرعات غير المشروطة لأنشطة البلدية.

ويكون طرح جميع المشروعات التى تقام على أملاك الدولة العقارية وفق نظام البناء والتشغيل وتحويل الملكية إلى الدولة أو وفق نظام البناء والتملك والتشغيل وتحويل الملكية إلى الدولة أو وفق نظام آخر مشابه على القطاع الخاص طبقاً لأحكام المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ المشار إليه والقوانين المنظمة لذلك.

ويصدر المجلس البلدى قراراته فى الموضوعات المعروضة عليه بعد دراستها من قبل الجهاز التنفيذى.

الفرع الثانى

دور الأجهزة الإدارية المحلية فى مصر فى حماية البيئة

تتمثل الجهات الإدارية اللامركزية الإقليمية فى مصر طبقاً لما قرره المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من دستور جمهورية مصر العربية الحالى الصادر عام ١٩٧١ فى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وقد أجازت المادة ١٦١ إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وبينت المادتين ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها^(٢١١) وتلعب كل وحدة من هذه الوحدات دوراً فى حماية البيئة فى نطاقها وذلك عن طريق مجالسها الشعبية والتنفيذية فهى تقوم بصيانة وتنمية البيئة عن طريق الاهتمام بالنظافة العامة ، ومراعاة توافر الاشتراطات البيئية فى المحال والمنشآت الصناعية وكذلك الأماكن السكنية الواقعة فى نطاقها . فهى تتولى فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاصها وفقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته . وكذلك الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها ، ويأتى من ضمن اختصاصاته هذه : الاهتمام بإنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية ، وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى . وكذلك صيانة النظام والأمن العام داخلها . وإقرار القواعد العامة المتعلقة بنظام تعامل أجهزتها مع الجماهير فى كافة المجالات . وعليه فإنها تختص بحماية البيئة وتنميتها والحفاظ على مياه الشرب من التلوث عن طريق القيام بصيانة شبكات الصرف الصحى وكذلك الاهتمام

(٢١١) انظر بشأن الوحدات المحلية الإقليمية فى جمهورية مصر العربية واختصاصاتها وطريقة تشكيل مجالسها أ.د. ماجد راجب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٥ وما بعدها - أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٠ وما بعدها - أ.د. عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ وما بعدها .

بمسائل النظافة العامة داخل نطاقها.

ومما هو جدير بالذكر أنه كان قد صدر قرار عام ١٩٨٢ بإنشاء مكتب لشئون البيئة بديوان عام كل محافظة من محافظات الجمهورية ، بهدف القيام على حماية البيئة من التلوث والتدهور في نطاق المحافظة الموجود فيها ، وعلى الأخص في مجالات : مياه الشرب ، صرف المخلفات السائلة الأدمية والصناعية ، الصرف الزراعي ، حماية مياه البحر من التلوث وخاصة في المحافظات الساحلية ، النظافة العامة ، ردم البرك والمستنقعات ، المسائل الصحية ، تلوث الهواء ، الحماية من الإشعاع ، صيانة الحياة البرية والحيوانات النافعة ، المحافظة على التربة من الكيماويات الصناعية والزراعية بما في ذلك المبيدات والمواد الضارة.

كما يختص المكتب كذلك بالتعريف : التشريعات القائمة في مجال البيئة ، والتنسيق بين الجهات المسؤولة عن التنفيذ داخل المحافظة ، ودراسة المشاكل التي تعوق تنفيذ التشريعات ، والعمل على رفع كفاءة الأجهزة القائمة على التنفيذ ، ودراسة وتحديد المشكلات البيئية المحلية والاستعانة بالأجهزة الفنية المحلية والقومية لوضع الحلول المناسبة لها ، ومتابعة الأنشطة المختلفة في المجالات البيئية المختلفة ، وإبلاغ الملاحظات إلى الأجهزة المعنية ، بالإضافة إلى نشر الوعي البيئي بالمحافظة عن طريق الندوات والبرامج التدريبية واستخدام أجهزة الإعلام ، وتشجيع اشتراك الجماهير في أعمال حماية البيئة. (٢٢)

وزيادة في دعم مكاتب شئون البيئة بالمحافظات وتفعيلاً لدورها وربطها فنياً بجهاز شئون البيئة فقد قامت وزارة الدولة لشئون البيئة ممثلة في الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة بإبرام بروتوكول بينها وبين وزارة التنمية المحلية ممثلة في مكاتب شئون البيئة بالمحافظات لتدعيم التعاون بينهما ، وقد اشتمل البروتوكول على النقاط الآتية :

(٢٢) انظر في تفصيل ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها - د. فارس عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ، المرجع السابق ، ص ٤٧ وما بعدها.

- ١- تتبع مكاتب شئون البيئة المحافظات إدارياً ، وتتبع وزارة الدولة لشئون البيئة (جهاز شئون البيئة) فنياً.
- ٢- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة من خلال أفرع الجهاز بتقديم الدعم الفنى لمكاتب شئون البيئة بالمحافظات وتعتبر الفروع الإقليمية للجهاز المرجعية الفنية لمكاتب شئون البيئة.
- ٣- تيسر وزارة التنمية المحلية استخدام الإمكانيات المتاحة لديها من خلال مركز سقارة لتنظيم وتنفيذ برامج التدريب ذات الصلة التى يقوم بها جهاز شئون البيئة طبقاً لما يتفق عليه.
- ٤- يقوم جهاز شئون البيئة بإتاحة فرص الدعم الفنى من خلال تدريب العاملين فى مجالات شئون البيئة بالمحافظات.
- ٥- تمكن مكاتب شئون البيئة بالمحافظات من الاستفادة بإمكانيات معامل فروع جهاز شئون البيئة لإجراء كافة أعمال الرصد والقياسات التى يتطلبها عملياً.
- ٦- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة بتزويد المكاتب بالتجهيزات المتاحة لديها لتمكينها من القيام بمهام الإدارة البيئية بكفاءة.
- ٧- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة من خلال أفرع الجهاز بتقديم الدعم الفنى لمكاتب شئون البيئة خاصة عند وضع خطة حماية البيئة بالمحافظة وتخطيط وتنفيذ المشروعات الفنية من مشاتل وأعمال تشجير وتذوير القمامة وغيرها من المشروعات التجريبية فى نطاق المحافظة.
- ٨- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة بتوسيع أنشطة الدعم الفنى لبرامج تطوير أداء مكاتب شئون البيئة بمحافظات (أسوان ، بنى سويف ، القليوبية ، البحر الأحمر) لتمتد لمحافظات أخرى يتوافر لها الدعم الفنى والمالى من الجهات المانحة.
- ٩- تشكل لجنة مشتركة بين وزارتى التنمية المحلية وشئون البيئة لمتابعة تنفيذ البروتوكول وتقييم الأداء واقتراح التطوير طبقاً لما يتفق عليه.

وفى إطار تنفيذ هذا البروتوكول فقد تم الآتى :

١- إنشاء إدارة عامة لشئون مكاتب البيئة تتبع الإدارة المركزية لشئون الفروع بجهاز شئون البيئة وإنشاء وحدة التخطيط البيئى للمحافظات.

٢- تطوير المستوى التنظيمى لمكتب شئون البيئة بمحافظة البحر الأحمر من مستوى إدارة إلى مستوى إدارة عامة كمرحلة تجريبية بقرار السيد الدكتور وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٩٥٦ لسنة ٢٠٠٣.

٣- الدعم الفنى لمحافظة البحر الأحمر لإعداد معمل لأعمال الرصد البيئى والقياسات والتحليل البيئية بالإدارة العامة لشئون البيئة بالمحافظة بالتنسيق مع البرنامج المصرى للسياسات البيئية.

وفى إطار الحرص على تدعيم مبدأ لامركزية الإدارة البيئية وتحقيق التكامل بين أجهزة الدولة المختلفة المعنية بشئون البيئة فقد تم توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة الدولة لشئون البيئة ووزارة التنمية المحلية فى احتفالات يوم البيئة العالمى للعام ٢٠٠٥ وذلك بغرض :

- إعداد مذكرة تفاهم لتحديد القواعد والضوابط الخاصة بتنظيم علاقات العمل بين الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة ومكاتب شئون البيئة بالمحافظات.

- إنشاء اللجنة العليا للبيئة بكل محافظة.

يتضح مما سبق أن الهيكل المؤسسى للإدارة البيئية فى مصر والذى يتكون من جهاز شئون البيئة وفروعه بالأقاليم المختلفة التى تغطى جميع المحافظات ، ومكاتب شئون البيئة بالمحافظات / بالمهام والمسئوليات المحددة وفقاً للقرارات الوزارية الصادرة بهذا الشأن ، يعتبر إدارة لامركزية لشئون البيئة فى مصر حيث يقوم الجهاز بتنفيذ المهام المنوطة به على المستوى المركزى مع إعطاء قدر كبير من الصلاحيات واتخاذ القرار للفروع الإقليمية بالمحافظات ودعم مكاتب شئون البيئة بالمحافظات للتنسيق مع اعتبار الفروع الإقليمية للجهاز

الفرع الثالث

حماية البيئة على المستوى اللامركزي في فرنسا

L'organisation au niveau déconcentré

وفي فرنسا يمكن التمييز عند الحديث عن حماية البيئة على المستوى اللامركزي بين الشعب الإقليمية بوزارة البيئة والتي تمارس نشاطها في نطاق كل إقليم موجودة به شعبة من هذه الشعب ، وبين الإدارة البيئية بالمديريات والتي تباشر نشاطها في نطاق كل مديرية موجودة بها إدارة من هذه الإدارات، وسوف نلقى الضوء على كل منهم تباعاً.

أولاً : الشعب الإقليمية لوزارة البيئة :

تمارس وزارة البيئة نشاطها على المستوى الاقليمي Au niveau régional من خلال جهتين ، الأولى هي : الشعب الإقليمية للبيئة (Diren) والأخرى هي الشعب الإقليمية للصناعة ، والبحث ، والبيئة (Drire).^١

أ- الشعب الإقليمية للبيئة (Diren)
Les directions régionales de l'environnement لم تكن وزارة البيئة عند إنشائها في عام ١٩٧١ سوى إدارة بسيطة ولعل ذلك ما دفع الوزير المفوض للبيئة (روبرت بوجاد) إلى وصف وزارة البيئة بأنها وزارة المستحيل ، وعليه كان من اللازم الانتظار لمدة عشرين عاماً حتى يتم إنشاء الشعب الإقليمية للبيئة في عام ١٩٩٩ ، حيث عهد إليها بإدارة البيئة على المستوى الاقليمي (١٢٤) . وقد أنشئت هذه الشعب في نطاق كل مديرية

(١٢٣) لمزيد من التفصيل انظر في ذلك اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية في مصر ، من مطبوعات معهد التخطيط القومي بجمهورية مصر العربية ، المرجع السابق ، ص ١١ وما بعدها.

(١٢٤)

P. Lascoumes et J. -p. Le Bourhis, L'environnement ou l'administration des possibles, éd. Harmattan, 1997 , p. 7 .

وكان ذلك بالمرسوم رقم ٩١ - ١١٣٩ الصادر في ٤ نوفمبر ١٩٩١. (١٢٥)

وتخضع هذه الشعب لسلطة مدير الإقليم Le Préfet ، وإذا دعت الحاجة فإنها توضع تحت تصرف وزراء الزراعة ، أو الثقافة ، أو النقل ، أو التموين وذلك عند ممارستهم لصلاحيات في مجال البيئة ويرأس كل شعبة مدير إقليمي يتم تعيينه عن طريق وزير البيئة.

ويمارس المدير الإقليمي للبيئة صلاحياته تحت سلطة مدير الإقليم Le Préfet حيث يقوم بصلاحيات عديدة في مجال الوعي البيئي ، والتخطيط ، وتنمية السياسات البيئية ، وتطبيق اللائحة.

وتتولى الشعب الإقليمية طبقاً لنص المادة (٧) من المرسوم الصادر في ٤ نوفمبر ١٩٩١ تطبيق التشريعات الخاصة بالمياه ، وحماية الأماكن الطبيعية ، والهندسة المعمارية ، وحماية وتقييم الثروة المعمارية ، وتنظيم ودراسة تأثير ذلك على حماية المناطق الريفية.

كما تقوم هذه الشعب ببحث طلبات ترخيص المشروعات في المناطق الصناعية والأعمال الخاصة بالمحميات الطبيعية ، كما تقرر المادة (٨) من ذات المرسوم بأن تقوم الشعب الإقليمية بتطوير سياسات الدولة في مجال البيئة ، وتساهم في القيام بالعديد من الأنشطة في مجال البيئة. (١٢٦)

ب- الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة.

Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire)

(١٢٥)

Décret relative à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement , J.O., 5 novembre 1991.

(١٢٦)

J. Fromageau et P. Guttinger, Droit de l'environnement, éd. Eyrolles, 1993, p. 94.

وبلاحظ أن الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة تتبع إدارياً وزارة الصناعة حيث تشكل إدارات خارجية لهذه الوزارة . وهي تقوم ببعض المهام فى شأن حماية البيئة وعلى الأخص القيام بأعمال الرقابة على المنشآت الصناعية ، ومراقبة النفايات ، ومراقبة تلوث الهواء . وقد أصبحت هذه الشعب تحمل وصف الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة طبقاً للمرسوم رقم ٩١ - ٤٣١ الصادر فى ١٣ مايو ١٩٩١ .

ويعين مدير الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة عن طريق وزير الصناعة ، عقب مشاوره وزير البيئة . وتقوم هذه الشعب بمهمة تنظيم الأعمال والأنشطة الخاصة بالأعمال الصناعية ، ويقع على كاهلها المساهمة فى تحسين البيئة الصناعية ، وتوعية الجمهور بمشاكل البيئة الصناعية . وتتولى هذه الشعب التقصى والرقابة والتحقيق من أجل تطبيق التشريعات المتعلقة بتلوث الهواء والمياه ، والمخالفات وتنسيق عمل مفتشى المنشآت الصناعية . وتخضع هذه الشعب لسلطة وزير البيئة فى شأن تطبيق القانون الصادر بتاريخ ١٩ يوليو ١٩٧٦ الخاص بالمنشآت المصنفة، ويقوم هؤلاء المفتشون بمهام تعقب المنشآت الصناعية غير المرخصة ، والزيارة الدورية للمنشآت الصناعية والحرفية والتجارية غير المصنفة. (٤٢٧)

ثانياً : الإدارة اللامركزية للبيئة على مستوى المديرية

Au niveau départemental :

تضم الإدارة اللامركزية للبيئة - والتابعة لوزارة البيئة - الشعب الإقليمية على مستوى المديرية حيث توجد شعبة لكل من التموين ، والزراعة ، والشئون الصحية والاجتماعية. وفى كل مديرية نجد أن الشعبة اللامركزية للتموين توضع تحت تصرف وزير البيئة ، حيث تتولى وبصورة جوهرية عمليات التنظيم

(٤٢٧)

R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 33 . et s.

والتموين ، بالإضافة إلى ذلك فإنها تمارس صلاحيات مختلفة مخولة من وزير البيئة ، فهي تتولى على سبيل المثال مهام الضبط الإدارى الخاص بالصيد البحرى فى مجارى المياه العامة الصالحة للملاحة.

أما فيما يخص شعبة الزراعة فإنها تكون خاضعة لسلطة مدير الإقليم Le Préfet وتقوم بنوعين من المهام ، الأول تكون فيه تابعة لوزير البيئة فقط وتمارس فى إطارها المهام الآتية ، حماية الوسط الطبيعى ، حماية الريف ، والنباتات البرية ، وإدارة وضبط المياه . أما الأخرى فتتبع فيها وزيرى الزراعة والبيئة معاً ، حيث : تختص بالوقاية من التلوث الزراعى ، وحماية المياه الصالحة للشرب.

أما عن شعبة الشئون الصحية والاجتماعية فإنها لا تخضع بشكل رسمى لوزارة البيئة ، إلا أنها تلعب دوراً هاماً فى مجال مكافحة الضوضاء ، وحماية المياه حيث يكمن دورها الجوهرى فى الرقابة على صلاحية مياه الشرب. (٢٨٥)

المبحث الثالث

دور مراكز الأبحاث والتعليم البيئي في حماية البيئة

تقوم مراكز الأبحاث والتعليم البيئي بدور كبير في حماية البيئة،^(٢٢٩) وذلك عن طريق ما تقوم بإعداده من دراسات وأبحاث عن المخاطر والمشاكل التي تواجه البيئة بكافة عناصرها ، واقتراح الحلول المناسبة لها مما يساعد كثيراً على نشر الوعي البيئي بين أفراد المجتمع من ناحية ، ويقدم المعلومات البيئية الكافية للإدارة البيئية وصانعي القرار في المسائل البيئية من ناحية ثانية ، ويساعد المشروعات الصناعية القائمة أو التي في طور الإنشاء في إعداد دراسات المردود أو التقييم البيئي التي تطلب منها لصدور ترخيص بتشغيلها أو استمرار هذا الترخيص من ناحية ثالثة . وسوف نتناول دورها في هذا الشأن في كل من مصر والكويت وذلك في الفرعين التاليين :

المطلب الأول

دور مراكز الأبحاث والتعليم البيئي في دولة الكويت

يبرز دور كل من معهد الكويت للأبحاث العلمية ، وجامعة الكويت ، والهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب في حماية البيئة في دولة الكويت ، عن طريق القيام بالأبحاث والدراسات المتعلقة بالمخاطر والمشاكل البيئية واقتراح الحلول المناسبة لها . وسوف نتناول نبذة عن كل منهم.

^(٢٢٩) جدير بالذكر أن مراكز الأبحاث والتعليم البيئي المهمة بحماية البيئة ليست مقصورة على مراكز الأبحاث والتعليم البيئي الحكومية وإنما تشاركها في ذلك بعض المراكز الأهلية غير الحكومية . ولكن سوف يقتصر تناولنا في هذا المبحث لما هو حكومي منها ، وذلك نظراً لأن الدراسة المطروحة إنما تهتم بدور الأجهزة الإدارية الحكومية في حماية البيئة ورعايتها . وعليه فإنه يخرج من نطاقها مراكز الأبحاث والتعليم البيئي الأهلية ، على الرغم من أهمية الدور الذي تلعبه في حماية البيئة.

أولاً : معهد الكويت للأبحاث العلمية :

أنشئ معهد الكويت للأبحاث العلمية في فبراير عام ١٩٦٧ من قبل شركة الزيت العربية المحدودة (اليابان) . وذلك وفاة لالتزاماتها المقررة حسب الاتفاقية المعقودة بينها وبين حكومة الكويت بشأن امتياز التنقيب عن النفط . وقد حُددت أغراض إنشائه في ذلك الوقت بإجراء البحوث العلمية التطبيقية في ثلاثة مجالات هي : قطاع البترول ، الزراعة ، الأحياء البحرية . وقد أعيد تنظيم المعهد بعد ذلك بمرسوم أميري صدر في ٧ يوليو ١٩٧٣ ليصبح تحت المسؤولية المباشرة لمجلس الوزراء . وقد تحددت أهداف المعهد في المرسوم الأميري الصادر آنذاك في إجراء البحوث العلمية التطبيقية خاصة تلك المتعلقة بالقطاعات الرئيسية كالصناعة والطاقة والزراعة والاقتصاد القومي ، والإسهام في دفع عجلة التطوير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد ، كما أنيط بالمعهد مسؤولية تقديم النصائح والمشورة للحكومة حول سياسة البحث العلمي للدولة.

وفي عام ١٩٨١ صدر المرسوم بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ بشأن المعهد ، حيث حدد أهدافه والمهام الموكلة إليه بما يلي :

- ١- القيام بالبحوث العلمية والدراسات التي تتصل بتقديم الصناعة الوطنية ، وكذلك الدراسات التي من شأنها أن تُيسر الحفاظ على البيئة ، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- ٢- تشجيع أبناء الكويت على ممارسة البحث العلمي وتنمية روح البحث لدى الجيل الناشئ.
- ٣- دراسة موارد الثروة الطبيعية والكشف عنها وسبل استغلالها ، ومصادر المياه والطاقة ، وتحسين طرق الاستغلال الزراعي وتنمية الثروة المائية . وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات المختصة.
- ٤- القيام بخدمات الأبحاث والاستشارات العلمية التكنولوجية للمؤسسات الحكومية ، والأهلية وفقاً للأنظمة التي يقرها مجلس الأمناء.

٥- متابعة التطورات الحديثة للتقدم العلمى والتكنولوجى وتكييفها لتلائم البيئة المحلية ، وإمداد الإدارات والهيئات الحكومية وأجهزة الصناعة بالوثائق والمعلومات العلمية والصناعية.

٦- إنشاء وتوطيد العلاقات والقيام ببحوث مشتركة مع مؤسسات التعليم العالى ومعاهد ومراكز البحوث العلمية والتكنولوجية فى الكويت ومختلف دول العالم ، وتبادل المعلومات والخبرة معها لتحقيق تعاون أوسع على الصعيد المحلى والعالمى.

٧- المساهمة فى دراسة سبل تنويع مصادر الاقتصاد القومى عن طريق الاستثمار الصناعى لنتائج الأبحاث العلمية والتكنولوجية وتوجيهها لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك بالتنسيق مع الهيئات والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة.

٨- القيام بالدراسات وإعداد البحوث وتقديم الخبرات الاستشارية والتطبيقية فى جميع المجالات المرتبطة بأغراض المعهد والى تحال إليه من الجهات ذات الاختصاص ، ويجوز للمعهد تقديم خدماته فى مجالات البحوث والاستشارات العلمية والتكنولوجية لخدمة أهداف التنمية فى منطقة الخليج والوطن العربى.

وللمعهد فى سبيل تحقيق أغراضه المشاركة مع الهيئات التكنولوجية بهدف تطوير نتائج الأبحاث والابتكارات العلمية والتكنولوجية التى توصل إليها ، كما له أن يطلب من الحكومة تأسيس شركات متخصصة لإنتاج وتسويق ابتكاراته العلمية.

ويضم الهيكل التنظيمى للمعهد عدداً من الإدارات البحثية ، منها : إدارة موارد الغذاء والعلوم البحرية ، وإدارة الاقتصاد التقنى ، وإدارة موارد المياه ، وإدارة البيئة والتنمية الحضرية ، بالإضافة إلى مركز أبحاث البترول ، ويضم الهيكل كذلك وحدات أخرى هى المختبر التحليلى المركزى ، والمركز الوطنى للمعلومات ، وإدارة تنمية الموارد البشرية ، وغيرها. وقد ساهم معهد الكويت للأبحاث العلمية بصورة كبيرة فى إتاحة المعلومات البيئية - وذلك عن طريق

الدراسات والأبحاث المتعددة التي قام بها - وقد أفادت هذه المعلومات الجهات الإدارية المسؤولة عن اتخاذ القرارات البيئية ، وعملت أيضاً على نشر سياسة الوعي البيئي بين أفراد المجتمع ، وإتاحة المعلومات للمشروعات الصناعية وغيرها من المشروعات.

ثانياً : جامعة الكويت :

بهدف رفع مستوى التعليم ، وإمداد سوق العمل بالقوى العاملة الوطنية المدربة علمياً وعملياً وضعت الكويت الفؤاة الأولى لقيام جامعة وطنية ، حيث تم افتتاحها في أكتوبر من عام ١٩٦٦ ، وذلك بتأسيس كلية العلوم ، والآداب والتربية ، وكلية البنات الجامعية . وقد توسعت الجامعة في إنشاء المزيد من الكليات الجامعية ، حيث أنشأت بعد ذلك كلية الحقوق ، وكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية في عام ١٩٦٧ ، وبعدها كلية الطب في عام ١٩٧٣ ، ثم كلية الهندسة والبتروول في عام ١٩٧٤ ، ثم كلية الدراسات العليا في عام ١٩٧٧ ، وبعدها في عام ١٩٨٠ أنشئت كلية التربية ، ثم في عام ١٩٨١ أنشئت كلية الشريعة والدراسات الإسلامية ، ثم في عام ١٩٨٢ أنشئت كلية العلوم الطبية المساعدة والتمريض ، وبذلك فصنت برامج العلوم الطبية المساعدة عن برامج كلية الطب.

ولما كانت الجامعة بمعاهدها العلمية والأكاديمية تعتبر النافذة التي يطل منها أبناء الكويت على كنوز الدنيا من ثقافات وعلوم ، ونظراً لما لذيها من إمكانات علمية وفنية واسعة تتمثل في استقطاب صفوة من الأساتذة والباحثين في شتى مجالات المعرفة ، فإنها تقدم البحوث العلمية رفيعة المستوى التي تعمل على تطوير النظريات العلمية وتكييفها بما يتلاءم وحاجات المجتمع العصري وإطراد تقدمه . وبذلك تعمل الجامعة كبوتقة تتفاعل داخلها العلوم والفنون الألفية والعربية والإسلامية ، لتخرج نموذجاً يلائم ظروف الكويت المحلية والعربية ، كما تعمل على إعداد الكفاءات المتخصصة من الشباب المثقف الذي يستطيع النهوض بوطنه في كل المجالات.

وتقوم جامعة الكويت بإجراء الدراسات والبحوث العلمية والميدانية التي لها علاقة بحماية البيئة والموارد الطبيعية ، وذلك من خلال العديد من أقسامها العلمية ، ومنها قسم النبات والميكروبيولوجيا - قسم الحيوان - قسم الكيمياء - قسم العلوم الأرضية والبيئية - قسم الجغرافيا.

كما تأسس في كلية الحقوق عام ٢٠٠١ المركز العربي الإقليمي للقانون البيئي ، وذلك بالتعاون مع الاتحاد الدولي لصون الطبيعة (IUCN) . وما من شك في أن هذه الأقسام العلمية تساهم كثيراً في القيام بالأبحاث والدراسات البيئية حول المشكلات والمخاطر البيئية في دولة الكويت ، واقتراح الحلول المناسبة لها . كما أنها تعمل على نشر الوعي البيئي بين أفراد المجتمع الكويتي مما يساعد كثيراً في حماية البيئة.

ثالثاً : الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب :

تأسست الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب بموجب القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٢ ، وذلك بهدف خدمة المحاور الرئيسية لاستراتيجية التنمية في دولة الكويت . وتشارك الهيئة في تحسين وتطوير الخدمات والمرافق الرئيسية في الدولة ذات العلاقة بعملها ، ومنها : خدمات الكهرباء ، والماء ، والاتصالات والخدمات الصحية ، والأمنية ، وذلك من خلال تأهيل الكوادر الأكفاء تعليمياً وتدريبياً ، وإجراء الأبحاث وتقديم الاستشارات وتوفير مستلزمات تطوير معارف الأفراد ومهاراتهم لضمان تفاعلهم وتكيفهم مع مستجدات التكنولوجيا.

وهي على هذا النحو تعمل على الاهتمام بالبيئة وحمايتها عن طريق صيانة الموارد الطبيعية وتنميتها ، والاهتمام بصحة أفراد المجتمع وأمنهم ، ونشر الوعي البيئي بين أفرادهم.

المطلب الثانى

دور مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى مصر

تقوم مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى مصر بدور كبير فى حماية البيئة ، وذلك عن طريق ما تعدده من دراسات وأبحاث عن الوسط البيئى والمخاطر التى تهدده بحيث تضع تحت بصر المسؤولين عن الإدارة البيئية المعلومات اللازمة لأداء المهام المنوطة بهم.

وتنقسم مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى مصر من حيث تبعيتها إلى نوعين فبعضها يتبع أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، والبعض الآخر يتبع الجامعات والمعاهد العلمية الأخرى. ^(١٣٠) وسوف نتناول كل واحدة منها على حدة:

أولاً : أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا :

وقد تم إنشاء الأكاديمية بموجب القرار الجمهورى رقم ٢٤٠٥ لسنة ١٩٧١ ، وحددت اختصاصاتها وتنظيماتها بالقرار الجمهورى رقم ٢٦١٧ لسنة ١٩٧١ . وتعد الأكاديمية الجهة المركزية المسئولة عن دعم البحث العلمى وتطبيق التكنولوجيا الحديثة فى جميع المجالات التى تتضمنها برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك رسم السياسة التى تكفل ربط أجهزة البحث العلمى والتكنولوجيا على المستوى القومى بالاتجاهات الرئيسية للبحوث العلمية والتكنولوجيا التى توضع لمواجهة احتياجات الخطط العامة للتنمية . وتضم الأكاديمية فى تشكيلاتها أحد عشر مجلساً نوعياً من بينها مجلس بحوث البيئة،

^(١٣٠) انظر بشأن هذه الجهات كلاً من أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها - د. فارس عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها - وكذلك انظر التقرير الوطنى عن البيئة فى مصر : موجز عن الأنشطة الحالية والرؤية المستقبلية ، رئاسة مجلس الوزراء - جهاز شئون البيئة - أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا - القاهرة ديسمبر ١٩٨٥ ، ص ٤٤ وما بعدها.

والذى يختص بدراسة الموضوعات المتعلقة بحماية البيئة فى مصر. (١٢١)

وقد قام مجلس بحوث البيئة بوضع خطة علمية من أجل التوفيق بين متطلبات التنمية وحماية البيئة ، بتحقيق التوازن فى عدد من القضايا البيئية الهامة ، ومنها : السكان والبيئة ، حماية الثروات الطبيعية ، ونشر الوعى بمشاكل البيئة ، والتنمية والتخطيط البيئى. حيث وجه المجلس بحوثه نحو ثلاثة اتجاهات رئيسية ، وهى : بحوث حماية البيئة من التلوث . وذلك عن طريق البحث فى أنواع التلوث الموجودة بمصر وأسبابه وكيفية القضاء عليه . وبحوث الصحة المهنية . وذلك بالبحث فى وقاية العاملين فى المعاملات التى بها أخطار بيئية من الآفات والأمراض الناتجة عن هذه الأخطار . وبحوث بيئة الموارد الطبيعية . بالبحث فى أفضل السبل لتنمية هذه الموارد وترشيد استهلاكها.

كذلك فإن تشكيلات الأكاديمية تضم عدداً من اللجان القومية التى تهتم بالقضايا البيئية ومنها : اللجنة القومية العلمية للمسائل البيئية . واللجنة القومية لصون الطبيعة والموارد الأرضية . وذلك بالإضافة إلى اللجنة الوطنية للاتفاقية الدولية لحماية البحر المتوسط من التلوث.

كما ساهمت الدراسات والبحوث التى قامت بها الأكاديمية - وخاصة مجلس بحوث البيئة - فى إنشاء عدد من الأجهزة المهمة بالبيئة ، مثل جهاز

(١٢١) ومن هذه الموضوعات ما يأتى :

الدراسة وإبداء رأى فى الموضوعات ذات الطابع المحلى والإقليمى أو الدولى الخاصة بالبيئة.

تبادل المعلومات وإنشاء النقطة المركزية للمعلومات البيئية.

دراسة التشريعات الوطنية الصادرة فى شأن المسائل البيئية ، واقتراح تطويرها وفق المعايير البيئية المتطورة ، وبما يلائم ظروف المجتمع المصرى ، وأنواع الخدمات العلمية اللازمة لإيجاد مقومات تنفيذها.

وكذا التوصية بما يجب الانضمام والموافقة عليه من اتفاقيات دولية تتعلق بموضوعات بيئية. متابعة الأنشطة الدولية فى مجال البيئة.

تنظيم وعقد ندوات علمية على المستويين المحلى والإقليمى المرتبطة بقضايا علمية بيئية.

شئون البيئة بمجلس الوزراء - وهو الذى سبق جهاز شئون البيئة الحالى ، وقد سبق الحديث عنه - والشبكة المصرية للأرصاء البيئية ، وجهاز حماية الحياة البرية التابع لوزارة الزراعة. (١٣٢)

ويتبع الأكاديمية عدد من المراكز ومعاهد البحوث المتخصصة فى حماية البيئة ومنها :

١- المركز القومى للبحوث :

وقد تم إنشاء هذا المركز عام ١٩٣٩ وأُسند إليه الاختصاص بالقيام بالبحوث العلمية الأساسية والتطبيقية . ويتكون المركز من خمس عشرة شعبة بحثية متخصصة ، منها شعبة البحوث البيئية التى تشمل معامل تلوث المياه والهواء والصحة المهنية.

ويساهم المركز القومى للبحوث بدور كبير فى حماية البيئة عن طريق الأبحاث والدراسات التى يقوم بها فى المجالات البيئية المختلفة وكذلك برامج التوعية البيئية التى ينظمها.

٢- معهد علوم البحار والمصايد :

ويقوم هذا المعهد بإجراء الدراسات الخاصة بتنمية الثروة السمكية ، وحماية الشواطئ من التآكل ومن التلوث وتنمية الثروات المائية ... وفى سبيل ذلك يقوم بدراسة البيئة المائية العذبة والبحرية من مختلف النواحي (الفيزيائية والكيميائية والجيولوجية والبيولوجية) ووسائل حمايتها من التلوث . وله دور كبير فى تنمية الثروات الطبيعية البحرية والمحافظة عليها من التلوث وكذلك المحافظة على الأحياء البحرية النادرة من الانقراض.

٣- معهد الأرصاد الفلكية والجيوفيزيائية :

وقد أنشئ عام ١٩٠٣ بغرض النهوض بالبحوث والدراسات التحريية

(١٣٢) انظر التقرير الوطنى عن البيئة فى مصر : المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعد.

والتطبيقية فى مجالات الفلك والفضاء والجيوفيزيكا وما يتصل بها ... وتوثيق التعاون مع المعاهد الدولية المناظرة فى مجالات اهتمامه . وهو على هذا النحو يمارس دوراً كبيراً فى القيام بالبحوث بغرض الوقاية من تلوث الهواء وخطر النيازك والمحافظة على طبقة الأوزون.

٤- معهد بحوث البترول :

أنشئ عام ١٩٧٦ لإمداد الصناعة البترولية القومية بالدراسات والبحوث الفنية والتطبيقية فى شتى مجالات هذه الصناعة ، والعمل على تطويرها والنهوض بها ... ومعالجة الآثار الضارة للتلوث البترولى . ولا شك أن هذا المعهد بأبحاثه ودراساته التى يقوم بها إنما يمارس دوراً كبيراً فى الاهتمام بالثروة البترولية كأحدى الثروات البيئية الطبيعية.

٥- مركز الاستشعار من بعد :

يرجع إنشاء هذا المركز إلى عام ١٩٧٢ . وهذا المعهد له أهمية كبيرة إذ يعد المعهد الوحيد فى إفريقيا فى هذه التكنولوجيا المتقدمة ، وقد نجح فى تحقيق إنجازات عديدة من أهمها ؛ كشف مصادر التلوث . وكذلك التنبؤ ببعض المخاطر البيئية قبل وقوعها.

٦- معهد تيودور بلهارس للأبحاث :

تم إنشاء هذا المعهد بموجب القرار الجمهورى رقم ٨٥ لسنة ١٩٨٣ ، ويتولى المعهد عدة مهام منها : إجراء البحوث الرائدة - سواء كانت بحوثاً ميدانية أو معملية أو تجريبية - فى جميع مجالات مرض البلهارسيا لمكافحة هذا المرض . وكذلك التنسيق مع جميع الهيئات على المستويين المحلى والدولى . وتدريب الكوادر الفنية على المستوى المحلى والإقليمى والدولى.

بغرض محاصرة هذا المرض والقضاء عليه . والمعهد على هذا النحو يلعب دوراً هاماً فى توفير بيئة صحية للمواطنين فى مصر عن طريق القضاء على أسباب هذا المرض وقد نجح كثيراً فى ذلك إذ انخفضت نسبة المصابين بهذا المرض عما كانت عليه قبل إنشاء المعهد.

ثانياً : مراكز الأبحاث والتعليم البيئي التابعة للجامعات المصرية والجهات الحكومية الأخرى :

هناك العديد من مراكز الأبحاث والتعليم البيئي التابعة للجامعات المصرية والجهات الحكومية الأخرى والتي تعارس دوراً كبيراً في حماية البيئة المصرية عن طريق ما تقوم به من دراسات وأبحاث ميدانية ومعملية ومنها :

١- معهد الدراسات والبحوث البيئية :

يرجع تاريخ إنشاء هذا المعهد إلى عام ١٩٨٣ وذلك من أجل تلبية الحاجة الملحة في مصر للقيام بالدراسات والبحوث العلمية ، ووضع الحلول ، والخطط التنفيذية الملزمة للمشاكل البيئية المتعددة والمتنوعة التي تواجهها البلاد ، ويتبع هذا المعهد جامعة عين شمس. فالمعهد عبارة عن كلية للدراسات العليا ، ويقوم بالتدريس فيه نخبة من أعضاء هيئة التدريس من كليات وتخصصات متعددة، يشاركون أيضاً في وضع برامج تدريب متطورة للباحثين والمدرسين والعاملين في الحقل البيئي.

ويقبل المعهد طلبة الدراسات العليا من بين الحاصلين على درجة البكالوريوس أو ما يعادلها سواء كانوا مصريين من دول أخرى عربية أو أجنبية طالما توافرت فيهم شروط الدراسة به . وتتلخص أهداف المعهد الأساسية فيما يلي :

أ- تدريس مقررات متقدمة في علوم البيئة لدراسات (دبلوم - ماجستير - دكتوراة) أو أو القيام بالدراسات التدريبية سواء قبل أو أثناء العمل.

ب- المساعدة في تطوير ووضع مناهج ومقررات دراسية في المواد البيئية تتماشى مع أعمار الطلبة في مراحل التعليم المختلفة ، وكذلك وضع برامج تدريب لمدرسي مادة العلوم لتأهيلهم لتدريس علوم البيئة في المدارس الثانوية.

ج- اقتراح البحوث العلمية اللازمة لحل المشاكل البيئية ، وتخطيط هذه البحوث والإشراف عليها ، والمشاركة في تنفيذها.

د- تشجيع التعاون العلمى مع المنظمات الدولية والجامعات وغيرها من الجهات المختصة والمهتمة بشئون البيئة ، والعمل على مشاركة هذه الجهات فى تنفيذ برامج علمية ومشروعات بحوث محددة.

هـ- وضع نظام دراسى وبحثى متكامل لحل المشاكل البيئية المتعددة التى تواجه المجتمع ، وتلك التى لها علاقة وثيقة به ، وذلك عن طريق التنسيق والتعاون مع الجامعات الأخرى ، والإدارات الحكومية.

و- تنظيم ندوات ولقاءات علمية لنشر ورفع الوعى البيئى وخاصة بالنسبة للموضوعات الملحة ، وذلك على المستوى المحلى والقومى والدولى.

ويحتوى المعهد على مركز للاستشارات والبحوث البيئية ، ووحدة لتقييم الأثر البيئى والمراجعة البيئية ، ووحدة لدراسة اقتصاديات البيئة (١٣٣). وسوف نلقى الضوء على كل واحدة منهم :

• مركز الاستشارات والبحوث البيئية :

ويرمى هذا المركز إلى تحقيق عدة أهداف منها : تقديم الاستشارات والمعونة الفنية وإجراء البحوث عن التغيرات البيئية . وتنظيم الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات . وكذلك إجراء بحوث تقييم الأثر البيئى للمشروعات فى قطاعى المياه والبتروول . وإجراء دراسات الرصد البيئى . والعمل على تحقيق أكبر استفادة ممكنة من الإمكانيات المعملية والبشرية بالمعهد . ونشر الوعى البيئى وتقديم المعونة الفنية الخاصة بإنشاء بنوك المعلومات البيئية.

• وحدة تقييم الأثر البيئى والمراجعة البيئية :

وقد تم إنشائها بغرض القيام بالأمور الآتية : تقييم الأثر البيئى ودراسات الجدوى . ودراسة الآثار البيئية الناجمة عن التجديد والإحلال فى المنشآت

(١٣٣) راجع فى تفصيل ذلك دليل المراكز والوحدات ذات الطابع الخاص ، الصادر عن جامعة عين شمس فى البوويل الذهبى لها ١٩٩٥ ، ص ٩٨.

الصناعية والمشروعات الأخرى . وكذلك الاستفادة المثلى بالإمكانيات
المعملية والبشرية بالمعهد . علاوة على القيام بإجراءات التفتيش ودراسة
إجراءات السلامة والصحة المهنية فى بيئات العمل . وتنظيم دورات
تدريبية ومؤتمرات علمية فى مجالات الإدارة البيئية ودراسات الجدوى
البيئية ، وتقييم الأثر البيئى ، قياس وتحليل معاملات المخاطر البيئية .
وإتاحة الخبرات المطلوبة للاستشارات العلمية والفنية.

• وحدة دراسة اقتصاديات البيئة :

وتقوم هذه الوحدة بالمسائل الآتية : إعداد دراسات وأبحاث وتقديم
الاستشارات فى مجال اقتصاديات البيئة وتنفيذ مشروعات بحثية فى مجال
اقتصاديات البيئة والتنمية المستدامة . وكذلك إعداد دراسات الجدوى
الاقتصادية للمشروعات مع مراعاة البعد البيئى . علاوة على إصدار مجلة
علمية محكمة فى مجال اقتصاديات البيئة والتنمية المستدامة . وعقد
ندوات علمية ومؤتمرات وورش عمل وكذلك دورات تدريبية.

والمعهد - والجهات التابعة له - على هذا النحو علاوة على ما يقوم به
من دراسات وأبحاث فى المجال البيئى فإنه يوفر الكوادر الفنية
المتخصصة فى المجال البيئى - ليس فى مصر فقط وإنما فى الدول
العربية والأجنبية الأخرى - مما يساهم كثيراً فى حماية البيئة وتنميتها.

٢- معهد الصحة العامة :

وقد أنشئ هذا المعهد عام ١٩٥٥ وأعيد تنظيمه فى عام ١٩٦٠ وعام ١٩٦٣ .
و يتبع إدارياً جامعة الإسكندرية ، وتنقسم أبحاثه بأنها تطبيقية تهدف إلى رفع
مستوى الخدمات فى مجالات الصحة العامة والبيئة الصحية ويمكن إيجازها
فى الآتى : إعداد البحوث والدراسات بشأن التلوث البيولوجى والكىماوى وما
يثيره كل منهما من مخاطر بيئية ، والأمراض المتوطنة ؛ طفيلية كانت أو
ميكروبيولوجية ، ومشاكل التصنيع والصحة المهنية.

٣- مركز بحوث الهندسة الصحية :

وهو يتبع كلية الهندسة بجامعة الإسكندرية اعتباراً من عام ١٩٧٠ ، ويقوم بأبحاث في مجالات التلوث ومنها التلوث الموجود في بحيرة مريوط ومياه البحر الأبيض المتوسط ومعالجة المخلفات الصناعية.

٤- المركز القومي لدراسات الأمن الصناعي :

يعنى هذا المركز بدراسة بيئة العمل داخل الوحدات الإنتاجية مع الاهتمام بالسلامة والصحة المهنية ، ورفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين ، وتهيئة البيئة القياسية للعامل المنتج.

٥- مركز صحة البيئة والصحة المهنية :

يتبع هذا المركز إدارياً وزارة الصحة وله اختصاصات عديدة منها الرصد البيئي ، ووضع المعدلات والمعايير لملوثات البيئة بالاشتراك مع مراكز البحوث والجامعات والمعاهد المختلفة . وتدريب الكوادر المتخصصة في مجال صحة البيئة والصحة المهنية.

٦- معهد الدراسات والبحوث الإفريقية :

تم إنشاؤه في عام ١٩٤٧ تحت اسم معهد الدراسات السودانية واستقر باسمه الحالي اعتباراً من عام ١٩٧٠. ويعد معهداً مستقلاً تابعاً لجامعة القاهرة إدارياً ، ومن مهامه دراسة القرية والأراضي القاحلة واستخدامات الأرض.

الفصل الثانى

المبادئ التى تحكم عمل الأجهزة الإدارية فى حماية البيئة

تناولنا فى الفصل السابق من هذا الباب هياكل الأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة ، ورأينا أن حماية البيئة تنقسمها جميع الأجهزة الإدارية فى الدولة سواء كانت أجهزة متخصصة فى حماية البيئة ، أو كانت لها أهداف أخرى خلاف هذا الهدف . ورأينا أن حماية البيئة هدف مشترك بين الأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية ، باعتبارها هدفاً عاماً يجب أن تساهم فيه كل الأجهزة الإدارية الموجودة فى الدولة.

وبقى أن نشير فى هذا الفصل إلى مجموعة من المبادئ العامة التى يجب أن تضعها الأجهزة الإدارية فى الدولة - سواء كانت مركزية أو لامركزية ، أو كانت متخصصة فى حماية البيئة أو غير ذلك - نصب عينيها وهى بصدد حماية البيئة . وهذه المبادئ تفرضها عدة أمور ، منها : حداثة وتطور المخاطر والمشاكل التى تواجه البيئة ، وإمكان إثارة مسئولية الأجهزة الإدارية فى الدولة - سواء على المستوى الداخلى أو الخارجى - إن هى قصرت فى حماية البيئة بصورة ينتج عنها أضرار لمواطنى الدولة أو لدول الجوار أو لأعضاء المجتمع الدولى الآخرين . كما يفرض هذه المبادئ كون الحق فى بيئة نظيفة يُعد من الحقوق التى أصبحت تلقى اعترافاً دولياً ودستورياً كبيراً ، ويفرضها أيضاً عدم إمكان الفصل فيما بين الحماية الدولية للبيئة والحماية الوطنية لها عن طريق الأجهزة الإدارية فى داخل كل دولة ، فقد ذكرنا سالفاً أنه على الرغم مما تقرره الحماية الدولية للبيئة من مبادئ هامة فى حماية البيئة ، إلا أن ذلك لا قيمة له ما لم تكن هناك حماية إدارية فعالة تستطيع أن تضع هذه المبادئ موضع التنفيذ.

فالواقع أن المسافة فيما بين الحماية الدولية للبيئة والحماية الداخلية لها من خلال الأجهزة الإدارية تتلاشى يوماً بعد يوم ، حتى يمكن القول إن كل ما تقرره قواعد القانون الدولى من مبادئ لحماية البيئة هى فى ذات الوقت قد تصلح أن تكون مبادئ تحكم عمل الإدارة فى حماية البيئة.

وفى ضوء ما تقدم كان لزاماً على دراسة كهذه - توضح الحماية الإدارية للبيئة - أن تتعرض لبعض المبادئ الهامة التى توصل إليها القانون الدولى فى حماية البيئة باعتبار أن بعضها مبادئ عامة تحكم عمل الأجهزة الإدارية الوطنية فى حماية البيئة.

وتتمثل المبادئ العامة لحماية البيئة فى نطاق القانون الدولى فى عدة مبادئ ، منها : فى مبدأ المشاركة ومبدأ الوقاية بمفهومه التقليدى والحديث ، ومبدأ الملوث يدفع ، ومبدأ التنمية المستدامة ونظراً لأن هذه المبادئ ليست كلها مرتبطة بالحماية الإدارية للبيئة ، لذلك فإننا سوف نقتصر فى هذا الفصل على تناول المبادئ التى تبدو لها أهمية خاصة بالنسبة للحماية الإدارية وهى مبدأ المشاركة ، ومبدأ الوقاية، وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى الأول منهما مبدأ المشاركة ، ونتناول فى الآخر مبدأ الوقاية والتطور الحديث له من خلال مبدأ الاحتياط الذى يعتبر شقاً منه.

المبحث الأول

مبدأ المشاركة

Le principe de participation

إذا كانت الأجهزة الإدارية فى الدولة هى المعول عليها بصفة أساسية فى حماية البيئة ، فإنه لا يمكن إنكار هذا الدور على الأفراد والجماعات غير الحكومية فى الدولة . وبخاصة بعد أن أصبحت البيئة النظيفة الصحية حقاً من حقوق الأفراد فى الدولة ، وذلك سواء باعتراف الاتفاقيات الدولية وأحكام القضاء الدولى أو الوثائق الدستورية والقوانين الداخلية للدول. (١٣٤)

(١٣٤)

R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 164.

ففى نطاق القانون الدولى ، نجد أن المبدأ الأول من إعلان استكهولم لعام ١٩٧٢ بشأن البيئة البشرية يؤكد على أن للإنسان حقاً أساسياً فى الحرية والمسؤولية ، وفى ظروف معيشية مرضية ، وفى بيئة محيطة تسمح له بالحياة بكرامة ورفاهية . وعلى الإنسان واجب مقدس بحماية وتحسين البيئة للأجيال الحاضرة والمستقبلية .^(١٣٥) وبذلك يكون إعلان استكهولم لعام ١٩٧٢ قد أكد على حق الإنسان فى بيئة نظيفة ، مما دفع البعض إلى القول - مصداقاً لما ورد فى هذا الميثاق - إن هذا الحق يرقى إلى مرتبة الحقوق الأساسية للإنسان .^(١٣٦)

كذلك أكد الميثاق العالمى للطبيعة لعام ١٩٨٢ فى المبدأين رقمى (٢٣) و (٢٤) من المبادئ العامة له وجوب إتاحة الفرصة لجميع الأشخاص وفقاً لتشريعهم الوطنى للإسهام منفردين أو مشاركين مع غيرهم فى صياغة القرارات ذات الصلة المباشرة ببيئتهم ، وإتاحة وسائل الانتصاف أمامهم إذا لحق ببيئتهم ضرر أو تدهور . ويجب على كل شخص أن يعمل وفقاً لأحكام الميثاق العالمى للطبيعة ، وعليه أن يسعى بمفرده أو مع غيره أو من خلال مشاركته فى الحياة السياسية إلى ضمان الوفاء بأهداف ومتطلبات هذا الميثاق .^(١٣٧)

بل إننا نجد أن الدول النامية قد سبقت الدول المتقدمة فى إقرار حق الإنسان فى بيئة سليمة . فالمادة الرابعة والعشرون من الميثاق الإفريقى لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١ تعرضت لحق الإنسان فى بيئة سليمة ؛ إذ قررت أنه " لكل الشعوب الحق فى بيئة مرضية وشاملة وملائمة للتنمية " .^(١٣٨)

^(١٣٥) انظر بشأن شرح وتفصيل هذا المبدأ : أ.د. مصطفى سلامة حسين و د. منور فلاح الرشيدى ، القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ .

^(١٣٦) راجع فى ذلك : أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٧ وما بعدها .

^(١٣٧) انظر فى تفصيل ذلك : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

^(١٣٨) انظر فى ذلك : د. رضوان أحمد الحاف ، حق الإنسان فى بيئة سليمة فى القانون الدولى العام ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٩٦ وما بعدها .

أيضاً نجد إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ يؤكد على المبدأ العاشر منه على وجوب معالجة قضايا البيئة عن طريق مشاركة جميع المواطنين المعنيين ، بحيث توفر لكل فرد فرصة مناسبة على الصعيد الوطني للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة ، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في المجتمع . كما يجب أن تتاح لكل فرد فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار ، وأن تقوم الدول بتيسير وتشجيع توعية الجمهور ومشاركتها ، ويكون ذلك عن طريق إتاحة المعلومات له على نطاق واسع ، وأن يكفل له الوصول بفاعلية إلى الإجراءات القضائية والإدارية بما في ذلك التعويض وسبل الانتصاف. (١٣٩)

كذلك قامت دول الاتحاد الأوربي بجهود كبيرة من أجل إقرار مبدأ حق الإنسان في البيئة ، فنجد أن الفقرة الثانية من المادة رقم (١٧٤) من معاهدة (Maastricht) المبرمة في ٧ فبراير ١٩٩٢ والتي تقابل المادة (١٣٠ R) المضافة في يوليو عام ١٩٨٧ المعاهدة المجموعة الأوروبية (Communauté Européenne) ١٩٥٧ وضعت البيئة على سلم أولويات الاتحاد الأوربي ، حيث نصت على أن " سياسة المجموعة الأوروبية في مجال البيئة تطمح إلى مستوى عال من الحماية " . وقد تم تسجيل هذا الاهتمام في المادة رقم (٣٧) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوربي المبرم في ٧ ديسمبر ٢٠٠٠ إذ قرر " أن توفير مستوى عالٍ من حماية البيئة وتحسين توعيتها يجب أن يدرج ضمن سياسة الاتحاد ، ويُضمن استناداً لمبدأ التنمية المستدامة " . (١٤٠)

أيضاً فإننا نجد العديد من الأحكام القضائية التي صدرت عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تؤكد فيها حق الإنسان في البيئة ، فقد ذكرت في حكمها الصادر في عام ١٩٩٤ في قضية (Lopez-Ostra) " بأن الحق في البيئة

(١٣٩) راجع في تفصيل أكثر : د. عامر محمود طراف ، أخطار البيئة والنظام الدولي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٨ ، ص ٧٥ وما بعدها .

(١٤٠) انظر : د. موسى مصطفى شحادة ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة ، حق من الحقوق الأساسية للإنسان ، المرجع السابق ، ص ١٣ .

يرتبط بالحق في احترام الحياة الخاصة ، والحياة العائلية المنصوص عليهما في المادة رقم (٨) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان * ^(١١١). وأكدت في حكم آخر أن الحق في البيئة يرتبط بالحق في احترام الحياة الخاصة والحياة الأسرية والسكن. ^(١١٢)

بالإضافة إلى ما تقدم فإن الدستور الفرنسي قد تم النص فيه على الحق في البيئة بموجب تعديل دستوري تم إقراره عام ٢٠٠٥ ^(١١٣) وسوف نتناول ذلك تفصيلاً في الباب الثالث من هذا البحث . وفي جمهورية مصر العربية تم النص مؤخراً على حماية البيئة بموجب التعديل الدستوري الذي أدخل على دستور عام ١٩٧١ وذلك في عام ٢٠٠٧ وتمت الموافقة عليه في الاستفتاء الذي أجرى بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ ، حيث قررت المادة (٥٩) المضافة إلى الدستور * أن حماية البيئة واجب وطني ، وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة * . ويبدو من هذا النص صراحةً أنه قرر ضرورة مشاركة الأفراد والجماعات غير الحكومية في حماية البيئة باعتباره واجباً ملقى على عاتقهم فهو يمثل صورة صريحة لمبدأ المشاركة.

وفي دولة الكويت - سبق أن ذكرنا - أنه على الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور الكويتي الصادر بتاريخ ١١ / ١١ / ١٩٦٢ على الحق في البيئة وحمايتها ؛ فإن الفقه قد استخلص أساساً دستورياً لحماية البيئة من روح هذا الدستور وذلك من خلال نصوصه المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي ،

(١١١)

CEDH, 9 décembre 1994, Lopez-Ostra C/Espagne, REDE, 1997, No. 1 P. 89.

(١١٢)

CEDH, 19 Février 1998, Guerra et autre C/Italie, et Hatton 2001, A.J.D.A., mars 2003 P. 353.

(١١٣)

Loi Constitutionnelle n° 2005- 205 du 1er mars 2005 (charte de l'environnement) , Jo. N° 51 du 2 mars 2005, p 3697.

وعلى وجه الخصوص نص المادتين (١١ - ١٥) من الباب الثاني من الدستور
واللتين تكفلان حق المواطن في الرعاية الصحية والاجتماعية.

كذلك نجد أن حق الأفراد والجمعيات الأهلية غير الحكومية في المشاركة في
حماية البيئة لا يستند فقط إلى كون الحق في البيئة قد أصبح من الحقوق التي لاقت
اعترافاً دولياً وداخلياً بموجب الوثائق الدستورية ، وإنما تعضده كذلك بعض المبادئ
الإدارية الهامة التي تهدف إلى حسن سير العمل الإداري مثل مبدأ شفافية وديمقراطية
الإدارة^(١١٤) ، فيجب أن تُفتح الإدارة للأفراد والجماعات غير الحكومية الحق في
المشاركة في القرارات البيئية ، ولا يتأتى ذلك إلا إذا سُمح لهؤلاء الأفراد وتلك
الجماعات بالاطلاع على البيانات المحفوظة لدى الإدارة ذاتها^(١١٥) عن حجم

^(١١٤) راجع بشأن مساوي السرية في عمل الإدارة والأسس التي يستند عليها مبدأ ديمقراطية
وشفافية الإدارة ومضمون كلٍ منهما ، كلاً من أ.د. ماجد راغب الحلو ، السرية في أعمال
السلطة التنفيذية ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشرة ،
١٩٧٥ ، ص ٤٣ وما بعدها - أ.د. محمد باهي أبو يونس ، التنظيم القانوني لحرية
الحصول على الوثائق الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص
١٢ وما بعدها - د. محمد عبد الواحد ، من المرية إلى الشفافية الإدارية ، دار النهضة
العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٥ وما بعدها - د. موسى مصطفى شحادة ، الحق في
الحصول على المعلومات في مجال البيئة ، حق من الحقوق الأساسية للإنسان ؟ ، المرجع
السابق ، ص ٣ وما بعدها.

ونظر كذلك :

A. Grand, Médiateur, Répertoire de Contentieux Administratif,
Encyclopedie, Dalloz, 1993, p. 5.

Y. Jegouzo, Le droit à la Transparence Administrative, EDCE, 1991,
No. 43 PP. 199 et 200

J. Lavessiere, Réflexions sur Pratique Administrative, Coll. Information
et Transparence, P.U.F., 1988, P. 168.

P. Ferrari, Les droits des Citoyens dans leurs Relations avec les
Administrations, A.J.D.A., Juin 2000 PP. 471 - 485.

^(١١٥) جدير بالذكر أن دولة الكويت تخطو خطى سريعة في سبيل إتاحة المعلومات الإدارية
للمواطن الكويتي ، سواء في مجال البيئة أو غيره من المجالات ، فقد تقدم أحد نواب مجلس
الأمة بمشروع قانون يسمى قانون حق الاطلاع على المعلومات ، ويتيح هذا القانون -

المشكلات والمخاطر البيئية ، وكيفية توقيها ، والدور الذي يمكن أن يلعبه الأفراد في ذلك . ففي فرنسا نجد أنه طبقاً لما جاء في قانون ٣٠ ديسمبر ١٩٩٦ الخاص بترشيد استخدام الطاقة يجوز للأفراد والجماعات غير الحكومية الاطلاع على المستندات الإدارية ، وعلى وجه الخصوص تقارير الرقابة ، ودراسات التقييم البيئي التي تصنعها الشركات ذاتها ، والمشاركة في إعداد القرارات الخاصة بأخذ التدابير والاحتياطات في مواجهة هذه الشركات من قبل الإدارة من أجل حماية البيئة. (١١٦)

- للمواطنين الكويتيين الحق في الاطلاع على المعلومات والمستندات الإدارية ، بل لهم حق الحصول على نسخة منها . ويقع هذا المشروع في عشرة فصول وثلاث وستين مادة ، تناول الفصل الأول منها تعريفات عامة حول القانون وأغراض تطبيقه والمقصود بالجهات الإدارية المختصة فيه ، وتناول الفصل الثاني أهداف ومبادئ من هذا القانون والتي تتمثل في (أ) تمكين المواطنين من ممارسة حق الاطلاع على المعلومات والحصول على نسخة منها.

(ب) بث روح النزاهة والمساءلة في جميع الجهات الإدارية.

(ت) تأكيد الشفافية بين الحكومة والمواطنين ، وتشجيع الانفتاح على الشعب.

وتناول الفصل الثالث الإجراءات التي تتخذها الجهات الإدارية لتمكين المواطنين من هذا الحق ، وتضمن الفصل الرابع كيفية تقديم طلب الحصول على المعلومات ، ثم تناول الفصل الخامس الاستثناءات على الحق في الحصول على المعلومات ، وقرر الفصل السادس إنشاء ديوان للمعلومات العامة بمجلس الوزراء ، وبين في الفصول السابع والثامن تشكيل هذا الديوان مهامه . وتناول الفصل التاسع العقوبات التي توقع على الموظف المتمتع عن تطبيق أحكام هذا القانون ، وأخيراً تناول الفصل العاشر أحكاماً ختامية تتعلق بكيفية تفسير نصوص المشروع ، والجهة المناطة بها إصدار لائحته التنفيذية . راجع بشأن تفصيل أكثر لهذا المشروع جريدة الرأي الكويتية ، العدد ١٠٣٣٣٥ الصادر يوم الخميس ١٨ أكتوبر ٢٠٠٧ . الصفحة الخامسة . ونعتقد أن من شأن إقرار هذا المشروع من مجلس الأمة تدعياً للديمقراطية والشفافية الإدارية ولحق الأفراد والجماعات الأهلية في المشاركة في العمل الإداري بصفة عامة وحماية البيئة بصفة خاصة ، كما أنه من شأنه تحسين سلوك الإدارة العامة في الكويت والإقلال من الروتين والبيروقراطية الإدارية.

(١١٧) راجع بشأن استخلاص مبدأ مشاركة الأفراد والجمعيات غير الحكومية في فرنسا استناداً إلى مبدأ ديمقراطية الإدارة من ناحية ، وبعض التشريعات الفرنسية الخاصة بحق المواطن الفرنسي في الحصول على المعلومات في مجال البيئة من ناحية أخرى كلاً من :

وتبدو أهمية مبدأ المشاركة ، في نطاق عمل الأجهزة الإدارية في حماية البيئة ، في أنه يعمل من ناحية أولى على إعانة هذه الأجهزة في تحقيق أهدافها في حماية البيئة من خلال تفهم هؤلاء الأفراد والجماعات للمخاطر والمشاكل البيئية ويساعد كثيراً في التمكين لقراراتها وأعمالها في نطاق حماية البيئة ، ومن ناحية ثالثة تبدو قيمته في سهولة تنفيذ هذه القرارات عن رضى وقبول نفس من هؤلاء الأفراد والجماعات حال كونهم يعلمون مدى المصلحة العامة فيها . أضف إلى ما تقدم فإن مشاركتهم هذه هي من قبيل ممارستهم لحقوقهم في بيئة نظيفة وفيها استفادة للإدارة من خبراتهم في المجال البيئي^(٤٤٧) ، وقد سبق لنا أن تناولنا في الباب الأول من هذا البحث حماية الأفراد والجماعات للبيئة وهي التجسيد الحقيقي

- = R. ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 164.

- R. Romi, Droit et administration de l'environnement, 3^e éd Montchrestien, 1999, p. 118.

^(٤٤٧) وقد أقر القضاء الكويتي للأفراد والجماعات والأهلية غير الحكومية بالحق في المشاركة في حماية البيئة واعتبره مجرد تطبيق لنص المادتين (٣٦ - ٣٧) من الدستور الكويتي الخاصتين بحرية الرأي ، وحق كل إنسان في التعبير عن رأيه ، كما أنها تعد من قبيل الشفافية الإدارية ، فقد قررت المحكمة الكلية دائرة جنابات (جناح صحافة) في إحدى قضايا السب والقذف المنسوب لرئيس جمعية الخط الأخضر في حق مدير مصفاة الشعيبة للبتروك " أن المخاطر الناجمة عن استخدام أو نقل أو تداول أو تخزين المواد الكيماوية لأغراض سلمية ، سواء كانت داخل جهات التعامل معها أو خارجها تطلب الوقاية من وقوع حوادث أثناء استخدامها وتداولها ، يتوجب فيها تطبيق خطة سلامة بمعرفة جهة التعامل بأقصى الإمكانيات ، وذلك بطلب دعم الجهات المعنية كما يجب التخلص من النفايات الملوثة بالطرق السليمة ، ولأن ما تم نشره من قبل المتهم الأول بوصفه رئيس جمعية الخط الأخضر (غير المشهورة) لا تخرج عن كونها نصائح ومناشدة للجهات المختصة غايتها حماية البيئة وحماية الأفراد من مخاطر التلوثات الكيماوية بموجب أجواء حرية إبداء الرأي والشفافية التي تبديها الدولة ."

راجع : حكم المحكمة الكلية ، دائرة جنابات (جناح صحافة) ، الصادر بجلسة ٢٠٠٤/٢/٢٨ في القضية رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٣ جناح صحافة ، غير منشور .

لمبدأ المشاركة فى حماية البيئة. (١١٨)

على أن مبدأ المشاركة فى حماية البيئة لن يأتى ثماره وأهميته - سالفه الذكر - إلا إذا مكنت الأجهزة الإدارية الأفراد والجماعات الأهلية من المعلومات البيئية ، وذلك عن طريق إتاحة الأبحاث والدراسات البيئية لهم لتوعيتهم بالمخاطر والمشاكل البيئية ، وكيفية توقيها والاستئارة برأيهم عند وضع الخطط البيئية أو عند تنفيذها وهو ما سنتناوله تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث عند الحديث عن دور الإدارة فى حماية البيئة من خلال نشاطها المرفقى.

(١١٨) راجع فى تفصيل أكثر بشأن كيفية مشاركة الأفراد والجماعات غير الحكومية فى حماية البيئة : د. محمد السيد عامر ، المشاركة الشعبية لحماية البيئة من منظور الخدمة الاجتماعية ، المكتب الجامعى الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٠١ وما بعدها.

المبحث الثانى

مبدأ الوقاية

Le principe de prévention

يقصد بالوقاية أن تتخذ الأجهزة الإدارية كافة التدابير والاحتياطات التى تهدف إلى عرقلة المخاطر البيئية ، أو وقفها ، أو فرض احترام القواعد القانونية المتعلقة بالبيئة ، أو وقف خرقها. (١١٩)

والواقع أن الوقاية من المخاطر والمشاكل البيئية يعتبر مبدأ جوهريا فى نطاق حماية البيئة ، ولعل ذلك يرتد إلى عدة أمور ، منها : أن من شأن عدم اتخاذ التدابير والاحتياطات اللازمة لحماية البيئة وقوع أضرار جسيمة بالوسط البيئى ، هذه الأضرار قد تثير مسئولية الإدارة فى الداخل أو الخارج ، كما أنه قد يصعب إزالة آثار هذه الأضرار على الوسط البيئى ، وحتى إن أمكن إزالة هذه الأضرار فإن ذلك يكون بتكلفة عالية جداً قد لا تستطيع الدول تحملها.

كما أن التعويض نفسه للمضارين من الأفراد أو الجماعات - نتيجة لعدم الأخذ بمبدأ الوقاية فى حماية البيئة من قبل الأجهزة الإدارية - قد لا يفلح فى علاج الآثار الضارة . فعلى سبيل المثال نجد أن التلوث الضار بالأشخاص أو الأموال حتى لو أمكن التعويض عنه قد لا يستطيع هذا التعويض جبر الأضرار الناتجة عن خطأ الأجهزة الإدارية ، فاستخدام مياه ملوثة بالرصاص والنترات يؤدى إلى أمراض مختلفة ، كما أن وجود بعض المواد الملوثة فى الجو مثل أكاسيد الأزوت والأوزون "Oxydes d'azote et l'ozone" تؤدى إلى تكدس الهواء والإصابة بالأمراض المزمنة ، وعلى الأخص عند الأطفال ، وقد لا تفلح

(١١٩)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 89.

إثارة مسؤولية جهة الإدارة المدنية أن تعوض هذه الأضرار . (١٥٠) وعليه فإنه من الأوفق والأجدر بالأجهزة الإدارية أخذ سبل الوقاية منذ البداية ، خاصة أنه بجوار تعويض المضارين من عدم مراعاة مبدأ الوقاية فإن الأجهزة الإدارية بحاجة إلى إنفاق تكاليف باهظة في إصلاح الوسط البيئي الذي أصابه التلوث نتيجة خطئها ، وقد لا تقيد هذه التكاليف في إصلاح الأضرار التي أصابت الوسط البيئي بصورة كبيرة. (١٥١)

والواقع أن مبدأ الوقاية هو مبدأ قديم ، غرضه منع الأضرار البيئية ، ولكن جدت بعض الأمور التي عملت على تطوير هذا المبدأ كي يتناسب مع مدى جسامه الأضرار التي يمكن أن تنجم عن الخطر البيئي المطلوب توقيه ومدى التيقن العلمي من إمكانية حدوث هذه الأضرار ، أو مدى اكتشاف العلم لها بصورة كاملة من عدمه. (١٥٢)

(١٥٠)

- I. Romy, Mise en oeuvre de la protection de l'environnement , éd. Universitaires Fribourg Suisse, 1997, p. 3.

(١٥١)

- I. Romy, Mise en oeuvre de la protection de l'environnement , op cit, p. 4.

وقد قرر البند التاسع من إعلان نيروبي لعام ١٩٨٢ أنه "يعد منع الإضرار بالبيئة أفضل من إصلاح الضرر الواقع فعلاً ، فهذه عملية شاقة ومكلفة".

(١٥٢) يعتقد فريق من الباحثين إمكان تقسيم مبدأ الوقاية إلى عنصرين أو مبدئين ، بحجة أن عنصر المنع أو الحظر للنشاط ما وهو الفكرة التقليدية للوقاية إنما يثار عندما تكون الأضرار التي يمكن أن تحدث من ممارسة نشاط ما معلومة ومتيقنة، ويثار عنصر الحيطة وهو الفكرة الحديثة للوقاية عندما تكون الأخطار البيئية أشد جسامه من ناحية كما أن الأضرار التي يمكن أن تنجم عنها غير متوافر اليقين العلمي بشأنها أي غير متيقنين إمكان حدوثها من ممارسة النشاط من عدمه .

راجع في ذلك كلاً من : د. محمد صافي يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٧ وما بعدها - د. مسلط قوبعان الشريف المطيري ، المسؤولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٥ وما بعدها . -

فكلما كان احتمال الأضرار البيئية معلوماً ومتيقناً فإنه يجوز اللجوء إلى المنع أو الحظر إذا ما توفر مبرره - وهو الصورة التقليدية للمبدأ - وكلما كان احتمال وقوع الأضرار البيئية غير متيقن علمياً في جانب منه - بالإضافة إلى أن النشاط المطلوب ينذر بأخطار جسيمة - فإننا بصدد الفكرة الحديثة لمبدأ الوقاية وهي الاحتياط أو الحذر . وعليه سوف نتعرض لكل من الفكرة التقليدية والحديثة للمبدأ آخذين في الاعتبار أن الذي أدى إلى ظهور التطور الحديث للمبدأ هو مدى خطورة المشاكل البيئية التي يواجهها ، ومدى التيقن من الأخطار التي يمكن أن تنجم عن هذه المشاكل.

فالفكرة التقليدية لمبدأ الوقاية كانت تتطلب من الأجهزة الإدارية - وهي بصدد الموافقة على ممارسة نشاط ما - أن ترى دراسات حول تقييم المردود البيئي Etudes d'impact sur l'environnement لأي مشروع قبل التصريح بإنشائه ، وكذلك حول الآثار البيئية الجديدة للمشروعات القائمة بالفعل وفي حالة إذا ما أسفرت هذه الدراسات عن إمكان وجود أضرار بيئية من جراء الموافقة على ممارسة النشاط الجديد أو استمرار النشاط القديم فإنها تتخذ التدابير والإجراءات الضرورية لمنع وقوع الآثار البيئية الضارة أو العمل على تقليلها ، وذلك سواء بمنع النشاط أو حظره أو إلزامه باتخاذ طرق معينة تقلل من الآثار البيئية الضارة له ، وهو ما يجد له تطبيقاً في نطاق الحماية الإدارية في النشاط المرفقى والضبطي لجهة الإدارة وهو ما سيأتى الحديث عنه تفصيلاً في الباب الثالث من هذا البحث.

- ونعتقد أن كلاً من فكرتي الحظر أو المنع والحيطه أو الحذر يدخل في مبدأ الوقاية ، ولن الفارق بينهما هو فارق كمي فرضته طبيعة المخاطر والمشاكل البيئية حال كونها متجددة وغير محددة النتائج في كثير من الأحيان ، ولا نرى مبرراً للقول بأن الحيطه أو الحظر يشكل مبدأ مستقلاً عن مبدأ الوقاية ، وكل ما في الأمر أنها تمثل تطوراً حديثاً لمبدأ الوقاية فرضته جسامه الأخطار وعدم التيقن من الأضرار ، أي أن الأخطار والأضرار التي يتم مواجهتها عبر فكرة الحيطه أكثر جسامه وأقل تيقناً من تلك التي تواجهها الفكرة التقليدية لمبدأ الوقاية.

على أن هذه الفكرة التقليدية لمبدأ الوقاية وإن كانت قد أفلحت في المساهمة في حماية البيئة - وما زال لها مميزات وأهميتها - باعتبار أن الأخطار والمشاكل البيئية والأضرار التي تنجم عنها كانت معلومة من ناحية ، ومحدودة من ناحية أخرى ، إلا أن هذه الفكرة التقليدية لم تعد تكفي وحدها لحماية البيئة ، خاصة في ظل وجود أخطار ومشاكل جديدة تحيط بالوسط البيئي نتجت عن التطور العلمي في كافة الأنشطة الإنسانية ، وهو ما رشح بقوة إلى ضرورة تطور مبدأ الوقاية لمواجهة هذه الأخطار الحديثة، والتي هي بالضرورة أكثر جسامة في ظل التقدم التكنولوجي والعلمي ، كما أن الأضرار التي يمكن أن تنجم عنها ليست معلومة أو متيقنة في الكثير من جوانبها ، وقد بدأ هذا التطور في شكل ما يُعرف في الفقه بمبدأ الحيطة ، ونظراً لحداثة هذه الفكرة والخصوصيات التي تتمتع بها فإننا سوف نتناولها بشئ من التفصيل.

مبدأ الحيطة Le principe de precaution :

يقصد بمبدأ الحيطة في نطاق حماية البيئة ، اتخاذ جميع التدابير والاحتياطات اللازمة لمنع وقوع الأضرار البيئية الجسيمة ، التي يثور شك حول إمكان وقوعها إذا ما رُخص بإقامة نشاط ما ، على الرغم من عدم وجود أدلة علمية أو يقين علمي يؤكد هذا الشك. (١٥٣)

والواقع أن مبدأ الحيطة في نطاق حماية البيئة فرضه تطور المخاطر والمشاكل البيئية ، وما ينجم عنها من أضرار بيئية خطيرة تثير حال وقوعها مسؤولية الدولة مسئلة في أجهزتها الإدارية ، سواء على المستوى الوطني أو الدولي.

(١٥٣) راجع في ذلك تفصيلاً :

- B. Martin, Le principe de precaution en droit international de l'environnement, R.G.D.I.P., 1999-3, p. 632.
- L. Lanoy, Le principe de precaution : dernières évolutions et perspectives, BDEI, 1/2001, p. 2.
- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, ed. Pison - Roche, 1995, p. 43.
- T. Selim, principe de precaution et prevention des crises : l'exemple des iles Spratly, NSS, 1997, vol. 5, n° 4, p. 44.

ورغم عدم توافر العلم الكافي عن تحديد ماهية هذه الأضرار البيئية التي يمكن أن تقع مستقبلاً وميعاد وقوعها ومع ذلك فإن الدول - ممثلة في أجهزتها الإدارية - لا يمكن لها أن تتعلل بغياب اليقين العلمي عن احتمال وقوع هذه المخاطر والأضرار الناجمة عنها للإفلات من اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية الناجمة عن هذه المشاكل . فعندما نكون بصدد مخاطر ومشاكل بيئية - حتى ولو لم يقدّم الدليل على احتمال وقوعها - يجب على الأجهزة الإدارية أن تعمل وكأنها أمام مخاطر ومشاكل وأضرار متيقنين وقوعها حتى لا تُثار مسؤوليتها عن هذه الأضرار فيما بعد ^(١٥٤) ، دون تعارض ذلك مع الأخذ بأسباب التنمية والتقدم. ^(١٥٥)

وقد انقسم الفقه حول بداية ظهور مبدأ الحيطة في نطاق القانون الدولي ^(١٥٦)

(١٥٤)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 93.
- B. Martin, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, op. cit. p. 633.

^(١٥٥) والواقع أن التوفيق بين متطلبات حماية البيئة ومتطلبات التنمية الاقتصادية هو غرض مبدأ التنمية المستدامة " Le principe du développement durable " وهو مبدأ وثيق الصلة بمبدأ الحيطة والحذر إذ يحاول أن يربط بين وجهتي نظر متباعتين إلى حد كبير لكل من الدول المتقدمة والنامية حول مدى أهمية مراعاة البعد البيئي عند إعداد السياسات البيئية ، فإعمال هذا المبدأ يتطلب عدم النظر إلى حماية البيئة بصفة مستقلة ومنفردة ، وإنما إدماجها في عملية التنمية الاقتصادية واعتبارها جزءاً لا يتجزأ عنها. راجع في تفصيل أكثر كلاً من :

- P. Dupuy, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, R.G.D.I.P., 1997-4, p. 886.
- G. Fievet, Réflexions sur le concept de l'environnement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux, R.B.D.I., 2001-1, p. 134.

^(١٥٦) يعتقد بعض الفقه أن مبدأ الحيطة تمتد جذوره إلى بعض التشريعات الداخلية للدول في بدايات السبعينيات من القرن الماضي فقد تم العثور على أصول لهذا المبدأ في برنامج الحكومة الفيدرالية الأمريكية المتعلق بالبيئة والصادر عام ١٩٧١ . وإن كانوا قد اعتبروا أن أول ظهور رسمي للمبدأ يرتد إلى سنة ١٩٧٤ حينما ظهر في ألمانيا في أعقاب صدور قانون -

إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية ، فذهب الاتجاه الأول : إلى أن مبدأ الاحتياط كانت بداية ظهوره مع الإعلان النهائي لمؤتمر استكهولم حول البيئة والإنسان عام ١٩٧٢ ، وسجل ظهوره أيضاً في الاتفاقات الدولية التي تمخضت عن انعقاد المؤتمرات الدولية الوزارية حول بيئة بحر الشمال في عام ١٩٧٦ ، وعقب ذلك أصبح المبدأ دائم الإدراج في غالبية المعاهدات الدولية المرتبطة بحماية البيئة البحرية. (١٥٧)

في حين نجد أن الاتجاه الثاني من الفقه : يرى أن الإرهاصات الأولى للمبدأ قد ظهرت في العقد الثامن من القرن العشرين حين أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الميثاق العالمي للطبيعة عام ١٩٨٢ ، أيضاً ومع توقيع اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ ، وعقد الاتفاقية لحماية طبقة الأوزون عام ١٩٨٥. (١٥٨)

وفي حين نجد أن اتجاهاً ثالثاً في الفقه : يزعم أن الظهور الحقيقي للمبدأ

- Vorsorgeprinzip وهو قانون خاص بتوقي الأضرار الناشئة عن مخاطر الأمطار الحمضية ويشير هذا البعض - على الرغم مما تقدم - إلى أن مضمون المبدأ يجد له جذوراً في كتابات أرسطو حيث كان هذا الأخير يعتبر "الحذر" بمثابة همزة الوصل بين الأخلاق والسياسة ، وقد وجد المبدأ أيضاً تطبيقاً لدى قدماء الرومان الذين كفوا يعتبرون الحذر فضيلة عامة تستوجب الاحتياط . راجع في تفصيل أكثر بشأن تاريخ وجذور مبدأ الحيلة د. مسلط قوبعان الشريف المطيري ، المسؤولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ وما بعدها - د. محمد صافي يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دراسة في إطار القانون الدولي للبيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها. (١٥٧)

فقد طالب المؤتمر الدولي الثاني بشأن حماية بيئة بحر الشمال عام ١٩٩٠ الحكومات الموقعة على الاتفاقية بوجوب تطبيق مبدأ الحيلة ، بمعنى أن تتخذ التدابير اللازمة لتجنب الآثار الضارة للمواد الملوثة للبيئة البحرية حتى لو لم يكن هناك دليل علمي على وجود رابطة سببية بين الإرساليات البحرية والآثار الضارة.

راجع في شأن ذلك :

- L. Lanoy, Le principe de précaution : dernières évolutions et perspectives, op cit , p. 3.
- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, op cit , p. 44.

(١٥٨)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 91.

إنما يعود فقط إلى أوائل التسعينيات من القرن الماضي ، حينما اعتبرت اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة مبدأ عاماً يجب أن يحكم السياسات البيئية للدول ، وكان ذلك بمناسبة الإعلان الصادر عنها في الخامس عشر من مايو عام ١٩٩٠ . أيضاً تم النص على ذات المبدأ في اتفاقية باماكو المتعلقة بحظر استيراد النفايات الخطرة في إفريقيا ، ومراقبة حركة النفايات المنتجة فيها عبر الحدود وكان ذلك ما تم إقراره في يناير عام ١٩٩١ من قبل وزراء البيئة في أكثر من خمسين دولة إفريقية ، كذلك تم الإشارة إليه في ذات الفترة بمناسبة إعلان ريو عام ١٩٩٢ وإبرام اتفاقيتي الأمم المتحدة حول التغيرات المناخية والتنوع الحيوي في العام ذاته. (٥٩)

شروط تطبيق مبدأ الحيطة :

يتطلب تطبيق مبدأ الحيطة توافر شرطين مجتمعين؛ (٦٠) أولهما وجود خطر يُنذر بوقوع أضرار جسيمة ، أو أضرار لا يمكن مقاومتها على الوسط البيئي . والآخر غياب اليقين العلمي عن إمكانية وقوع الأضرار التي يمكن أن تتجم عن هذا الخطر . والواقع أن هذين الشرطين مجتمعين هما اللذان يميزان المفهوم الحديث لمبدأ الوقاية عن مفهومه التقليدي السابق الحديث عنه - فإذا كانت الأضرار البيئية التي يهدف مبدأ الوقاية بمفهومه التقليدي إلى منعها متيقناً من إمكان وقوعها ؛ فإن الأضرار التي يهدف مبدأ الحيطة إلى تجنبها لا يوجد يقين علمي عن إمكانية حدوثها من عدمه . وسوف نلقى الضوء على كل شرط من هذين الشرطين :

(٥٩) قرر المبدأ الخامس عشر من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ " من أجل حماية البيئة ، تأخذ الدول على نطاق واسع بالنهج الوقائي ، حسب قدراتها وفي حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى عكس اتجاهه ، لا يستخدم الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل سبباً لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة " .

انظر في تفصيل ذلك : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث في القانون الوطني والدولي ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

(٦٠) انظر بشأن شروط تطبيق مبدأ الحيطة أو الاحتياط : د. محمد صافي يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، المرجع السابق ، ص ٦٧ وما بعدها .

١- وجود خطر يهدد بوقوع أضرار جسيمة ، أو أضرار يصعب مقاومتها بالوسط البيئي.

فالخطر الذي يواجه مبدأ الحيطة إمكانية وقوعه هو خطر من درجة معينة من الجسامه ، فلا يكفي الخطر البسيط للقول بتطبيق هذا المبدأ . لذلك فإن تحديد مفهوم الخطر الذي يبرر تطبيق مبدأ الحيطة يبدو أمراً هاماً وضرورياً باعتبار أنه يترتب على إمكان تطبيق هذا المبدأ آثار كبيرة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، تلك الآثار تنجم عن التدابير التي يتم اتخاذها في ظل تطبيق مبدأ الحيطة. (٢١)

والواقع أن مفهوم هذا الخطر قد مر بثلاث مراحل تتابعت مع المدى الزمني الذي تم فيه تطبيق هذا المبدأ ، ففي بدايات القرن التاسع عشر الميلادي كان يُنظر إلى الخطر على أنه أمر يخرج عن نطاق القانون . وعليه فإن القانون لم يكن ينظر إلى هذا الخطر إلا باعتباره قوة قاهرة ، أو إحدى الكوارث التي يترتب على حدوثها إمكان إنهاء الروابط القانونية القائمة بالفعل ، ولكن لا يمكن لهذا الخطر أن يكون مبرراً لإنشاء مثل هذه الروابط ، وعليه فإن الخطر بالمفهوم - سالف الذكر - يتمثل في الظواهر الطبيعية غير التقليدية كالبراكين والأعاصير.

(٢١) فعلى سبيل المثال فإن مشروع السدود الذي كان سوف يتم تنفيذه على نهر الدانوب والمعروف بمشروع " جابسيكوفو ، ناجيمارو - Projet Gabcikovo , Nagymaros - كان سوف يوفر كميات كبيرة من الكهرباء عن طريق المحطتين اللتين كان سوف يتم إنشاؤهما في كل من سلوفاكيا والمجر ، كما أنه كان سوف يحسن ظروف الملاحة والزراعة في أجزاء نهر الدانوب الواقعة بين مدينة براتسلافيا عاصمة سلوفاكيا ومدينة بودابست عاصمة المجر ، وتحقيق تنمية إقليمية في هذه الأجزاء ، وكذلك توفير الحماية لها من الفيضانات ، ومع ذلك فإن تمسك المجر بمبدأ الحيطة لتوقي الأضرار البيئية الجسيمة التي أثارها الرأي العام في المجر ، ورأى أنها سوف تترتب على تنفيذ المشروع قضى على كل الفوائد الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تجني من وراء تنفيذ المشروع . راجع بشأن قضية " جابسيكوفو ، ناجيمارو - Projet Gabcikovo , Nagymaros - وموقف محكمة العدل الدولية منها :

- Projet Gabcikovo , Nagymaros (Hongrie / Slovaquie). Arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 14 et s, para. 15 et s.

وانظر أيضاً د. أحمد أبو الوفا ، التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية ، التعليق الثالث ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٩٨ ، ص ٢٢١.

وفى مرحلة تالية ظهر مفهوم آخر للخطر لا يقتصر على الظواهر الطبيعية غير التقليدية - سالف الذكر - وإنما يشمل بجوارها الأنشطة الحديثة التى يمارسها الإنسان فى شتى المجالات بفضل التقدم العلمى والتكنولوجى الكبير . وفى مرحلة ثالثة وأخيرة لم يقتصر النظر على المخاطر التى هى من صنع الإنسان على تلك التى يتوافر فى شأنها يقين علمى ولا تحتاج إلا إلى أعمال مبدأ الوقاية - بمفهومه التقليدى - وإنما يضم إليها أيضاً المخاطر التى يغيب بالنسبة لها اليقين العلمى ، وتتطلب الحماية من أثارها اتخاذ التدابير الاحتياطية اللازمة والواقع أن هذه المرحلة هى التى ولد فيها مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية. (١٦٢)

ويمكن القول إنه يبدو أن هناك تعارضاً بين توقف تطبيق مبدأ الحيطة على شرطين ، يتطلب أولهما : أن يكون هناك غياب لليقين العلمى فيما يتعلق بالأضرار البيئية التى يخشى وقوعها من جراء إقامة نشاط ما ، ويتطلب الآخر إثبات أن هناك خطراً يترتب على وقوعه إحداث أضرار جسيمة أو لا يمكن مقاومتها ، إذ إن تساؤلاً يثور عن كيف يمكن أن يكون الخطر غير معلوم ويطلب فى ذات الوقت إجراء تقييم له لإثبات أن حدوثه يودى إلى وقوع مثل هذه الأضرار ؟ (١٦٣) ويعتقد البعض أن مثل هذا التناقض وإن كان يعكس مدى الغموض الذى ما زال يكتنف تطبيق مبدأ الحيطة ، إلا أنه يرى أنه يمكن إزالة هذا التناقض عن طريق النظر إلى أن المطلوب هنا ليس هو إجراء تقييم دقيق وأكد للخطر والضرر الذى يخشى وقوعه وإنما المطلوب فقط هو تقييم أثر النشاط المقترح إقامته على البيئة وفقاً للمعرفة العلمية التقريبية القائمة فى وقت معين. (١٦٤)

(١٦٢) راجع فى شأن ذلك : د. محمد صافى يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، المرجع السابق ، ص ٧٥ وما بعدها.

(١٦٣) راجع فى شأن هذا التناقض الظاهر بين شرطى تطبيق مبدأ الحيطة :

- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, op cit , p. 45.

- B. Martin, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, op. cit. p. 647.

(١٦٤) انظر : د. محمد صافى يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، المرجع السابق ، ص ٧٧.

٢- غياب اليقين العلمى : إذا كان المبدأ أن القانون فى حمايته للبيئة إنما

ينظر إلى مخاطر وأضرار بيئية أصبحت يقينية الوقوع أو أكيدة التحقق ، من خلال ما أثبتته العلوم الطبيعية والتجريبية ، فإن الأمر يسير على عكس ذلك فى نطاق الأضرار التى يتوقى مبدأ الحيطة حدوثها ، إذ أن البادى من شرط عدم التيقن العلمى الذى يعتبر أحد شروط تطبيق المبدأ أن القانون هنا يتابع ظواهر ومخاطر بيئية لم يثبت العلم بوجه اليقين إمكان حدوثها . أى أن وقوعها وإن كان يبدو أمراً محتملاً إلا أنه غير محقق ، مثال ذلك أن يكون الترخيص بممارسة أحد الأنشطة الصناعية أو استخدام طرق معينة فى الزراعة يمكن أن ينتج عنه أضرار بيئية مستقبلية بحسب ما تكشف عنه الإمكانات العلمية المتاحة وقت طلب الترخيص؛ فى حين أن هذه الأضرار غير متيقن من وقوعها عند ممارسة النشاط ، فيجب على الأجهزة الإدارية القائمة على منح الترخيص أعمال مبدأ الحيطة والحذر عن طريق اتخاذ كافة السبل والاحتياجات لتوقى احتمال حدوث هذه المخاطر البيئية مستقبلاً^(١٦٥) ، وبدون هذا الشرط يبدو مبدأ الحيطة لا وجود له ويكفى وجود مبدأ الوقاية بمفهومه التقليدى^(١٦٦).

وقد أشارت العديد من المعاهدات الدولية لمبدأ الحيطة فى نطاق حماية البيئة ومنها بروتوكول مونتريال لخفض المواد المؤثرة على طبقة الأوزون فى عام ١٩٨٧ ، فقد تم الاتفاق فيه على اتخاذ إجراءات احتياطية لمنع التلوث بواسطة

^(١٦٥) ذلك أن القاعدة القانونية إنما يقتصر دورها على تنظيم سلوكيات سائدة فى المجتمع ، وحقائق وأفكار ثبت وجودها من الناحية العلمية والواقعية وأثارت مشاكل ومنازعات فى الواقع العلمى ، ومن ثم احتاجت إلى تدخل المشرع لتنظيمها؛ راجع بشأن دور القاعدة القانونية فى المجتمع أ.د. محمد إبراهيم دسوقي ، النظرية العامة للقانون والحق ، ١٩٩١ ، بدون دار نشر ، ص ١٩.

^(١٦٦)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 93.
- B. Martin, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, op. cit. p. 646.

مواد معينة يمكن أن تُهدد طبقة الأوزون. (١٦٧)

كذلك وردت الإشارة إلى مبدأ الحيطة بصورة صريحة بإعلان ريو لعام ١٩٩٢ وذلك في المبدأ الخامس عشر منه إذ قرر " لا يستخدم الاقتدار إلى التيقن العلمى الكامل سبباً لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة ". (١٦٨)

كذلك لقي المبدأ إشارة صريحة في معاهدة الاتحاد الأوربي لعام ١٩٩٢ ، وإن كان قانون الاتحاد الأوربي لعام ١٩٨٦ قد سبق أن أشار إلى الأدوات التى يجب اتباعها فى سياسة حماية البيئة وذكر منها اعتماد العمل الوقائى ، وقد ثار خلاف فى الفقه حول مدى اتفاق ذلك مع مبدأ الحيطة ، حيث رأى البعض أن المبدأ الوقائى يكون فى حال وجود المعرفة العلمية ؛ فى حين أن مبدأ الحيطة يدعو على خلاف الوقاية لا إلى نزع خطر معلوم وإنما إلى مخاطر لم يثبت اليقين العلمى بعد الأضرار التى يمكن أن تنجم عنها ، وعليه فإن غالبية الفقه تتفق على أن ما جاء فى قانون الاتحاد الأوربي لعام ١٩٨٦ هو أمر متعلق بمبدأ الوقاية بمفهومه التقليدى وليس مبدأ الحيطة. (١٦٩)

كما تم الرجوع إلى المبدأ فى العديد من الاتفاقات الدولية فى هداية التسعينيات من القرن الماضى ، كاتفاقية لندن بشأن التعاون من أجل مكافحة التلوث بالهيدروكربوهيدرات بتاريخ ٣٠ نوفمبر ١٩٩٠ ، واتفاقية باريس بشأن حماية الوسط البحرى للمحيط الأطلسى بتاريخ ٢٢ سبتمبر ١٩٩٢ ، واتفاقية هلسنكى المتعلقة بحماية واستهلاك المجارى المائية الحدودية والبحيرات الدولية بتاريخ ١٢ مارس ١٩٩٢ ، واتفاقية صوفيا من أجل التعاون لحماية الاستهلاك

(١٦٧) راجع فى ذلك : د. مسلط قوبعان الشريف المطيرى ، المسئولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

(١٦٨) انظر : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون الوطنى والدولى ، المرجع السابق ، ص ١١٦.

(١٦٩)

- N. de Sadeleer ; Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. 1999. P. 139.

الدائم لمياه نهر الدانوب بتاريخ ٢٩ يونيو ١٩٩٤. ^(١٧٠) كذلك أشارت المادة الأولى من التوجيه الأوربي بشأن المواد المعدلة وراثياً لعام ٢٠٠١ إلى مبدأ الحيطة . وورد النص عليه كذلك في الفقرة الأولى من المادة الرابعة من ذات التوجيه ؛ إذ قررت أنه يجب على الدول الأعضاء انسجاماً مع مبدأ الحيطة التأكد من أن المقاييس المناسبة يجب اتخاذها لتفادي التأثير السلبي على الصحة والبيئة والذي قد ينشأ من إطلاق المواد المعدلة وراثياً . وقد كان ذات المبدأ قد أكد عليه قبل ذلك في بروتوكول «ونتريال الصادر في ٢٨ يناير سنة ٢٠٠٠ بشأن الأغذية المعدلة وراثياً» ^(١٧١) إذ نصت المادة العاشرة منه في فقرتها السادسة على حكم يخص الدول اننامية مضمونه أنه "عدم توافر اليقين العلمي نتيجة لعدم كفاية المعلومات والمعرفة العلمية ذات الصلة بمدى حدة الآثار المحتملة الناتجة عن كائن حي محور - مع الأخذ في الحسبان المخاطر بالنسبة لصحة البشر - لا يمنع الطرف المستورد من اتخاذ قرار حسبما يتناسب بشأن استيراد الكائن الحي المحور المعنى على النحر المشار إليه في الفقرة ٣ بهدف تجنب الآثار السلبية المحتملة " . ^(١٧٢)

كذلك وجد مبدأ الحيطة صدى له في بعض التشريعات الوطنية ، ففي فرنسا تمت الإشارة إلى المبدأ في عدة تشريعات ؛ منها : قانون بارنيير وذلك في المادة رقم 1-200 L ، وقانون حماية البيئة رقم 101 الصادر في ٢ فبراير ١٩٩٥ حيث قرر في المادة 1-110 L أن مبدأ الحيطة يعني " أن غياب اليقين العلمي مع توافر المعارف العلمية والفنية خلال لحظة معينة لا يجب أن يؤخر اتخاذ الاحتياطات والتدابير الكفيلة بتوقي أضرار بيئية جسيمة محتمل وقوعها حتى

^(١٧٠) راجع في ذلك : د. مسلط قوبعان الشريف المطيري ، المسؤولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ .

^(١٧١)

- N. de Sadeleer : Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. Op cit. P. 177 .

^(١٧٢) راجع : د. رضا عبد الحليم عبد المجيد ، التكنولوجيا الحيوية بين الحظر والإنذاح " دراسة للانعكاسات القانونية لتطبيقات الهندسة الوراثية في مجال الأغذية والزراعة " ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٢٢ .

لا تستعصى هذه الأضرار على العلاج حال حدوثها مستقبلاً^(١٧٣). وعلى ذلك فإن المبدأ يعنى - طبقاً لما أوردته المادة السابقة - وجوب أخذ الحيطة والحذر اللازمين فى مواجهة الأنشطة أو المنتجات المحتمل حدوث أضرار بيئية منها مستقبلاً ، وذلك لحين توافر أدلة قاطعة على أنها غير ضارة بالبيئة^(١٧٤).

والواقع أن مبدأ الحيطة أو الحذر يُطبق فى فرنسا بصورة صريحة فى نطاق البيئة ، بل إنه يمكن القول إن ميلاده الحقيقى كان فى نطاقها ، ومع ذلك فإن تطبيق المبدأ لا يقتصر على الاحتياط من المخاطر البيئية فقط ، فيمكن الاستفادة من هذا المبدأ فى بعض المجالات الأخرى مثل جودة الصناعات الإنتاجية أو أعمال البناء ، أو حتى فى مجال الخدمات الصحية ، أو يكون ذلك عن طريق أخذ الحيطة والحذر اللازمين من قبل المؤسسات والأجهزة الإدارية القائمة على هذه المجالات ، ولا أدل على ذلك من ظهور بعض المخاطر والأضرار الحديثة فى هذه المجالات والتي كان من الممكن توقيها عن طريق أعمال قواعد المبدأ بشأنها ، مثل المخاطر والأضرار المترتبة على فضيحة الدم الملوّث بالإيدز فى فرنسا ، وانتشار مرض جنون البقر فى القارة الأوروبية^(١٧٥).

وقد تعرض مجلس الدولة الفرنسى لمبدأ الحيطة^(١٧٦) ، بمناسبة الطعن

(١٧٣)

- L. Lanoy , Le principe de precaution : dernières évolutions et perspectives , op cit , p. 3 .
- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, op cit , p. 44 .

(١٧٤)

- M. Franc, Traitement Juridique du risqué et principe de precaution, AJDA, Mars 2003p. 36 et s.
- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 94.

(١٧٥) انظر:

CE, 22 novembre 2000 , ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE
et autres,N°s 194348,195511,195576,195611,195612

على الموقع لتالى: http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/index_ac_lc_0021.shtml

على قرار وزير الزراعة والصيد الصادر في ٥ فبراير ١٩٩٨ بالموافقة على تعديل القائمة (أ) من اللائحة المتعلقة بأماكن وأنواع الزراعات في فرنسا ، حيث تتضمن القائمة (أ) المذكورة أنواع الحبوب المسموح بزراعتها في البلاد ، والتي تم إضافة ثلاثة أنواع جديدة من الذرة المحورة جينياً لها ، وهذه الأنواع منتجة بمعرفة شركة (Nouartis seeds) وقد تم تحويل خصائصها الجينية لتكون أكثر مقاومة لنوع معين من الحشرات (القوارض) التي تصيب هذا المحصول ، وصدر القرار بتعديل القائمة بعد استطلاع السلطات الفرنسية لرأي اللجنة الأوروبية إعمالاً للتوجيه الأوروبي الصادر في ٢٣ / ٤ / ١٩٩٣ ، حيث تم عرض الأمر على اللجنة العلمية المختصة ، والتي أصدرت قراراً إيجابياً بشأن إمكانية زراعة وتداول أنواع الذرة المذكورة بعد فحص كافة البيانات المرسلّة إليها من السلطات الفرنسية بشأن هذه الأنواع.

وعلى أثر ذلك قامت بعض الجمعيات المعنية بالبيئة وهي (جمعية Greenpeace France ، وجمعية Ecoropa France) برفع دعوى أمام مجلس الدولة بطلب وقف تنفيذ هذا القرار الوزاري ، استناداً إلى مبدأ الحيطة الوارد في القانون رقم ٩٢ / ٦٥٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٩٢ والمتعلق بضوابط استخدام وإطلاق الكائنات الحية المحورة جينياً "Les organismes génétiquement modifies" باعتبار أن القرار الوزاري قد شابه عيباً في الإجراءات يتمثل في عدم عرض البيانات الكافية بخصوص أنواع الذرة المذكورة على اللجنة الأوروبية ، وبخاصة البيان الذي يتطلب إيضاح عناصر تقييم الآثار الضارة المحتمل حدوثها على الصحة العامة من جراء السماح بزراعة وتداول هذه الأصناف. وقد قرر مجلس الدولة بأن الطعن على القرار لعيب في الإجراءات يتعلق بغياب البيانات المتعلقة بعناصر تقدير وتقييم الأضرار والآثار المحتمل حدوثها للبيئة أو للصحة العامة من زراعة هذه الأنواع من الذرة يمثل نقعاً جدياً في ضوء الإمكانيات العلمية الراهنة مما يبرر وقف تنفيذ كافة الآثار المترتبة على القرار وعليه حكم في ٢٥ / ٩ / ١٩٩٨ بوقف تنفيذ القرار الوزاري لحين الحكم في مشروعيته نهائياً. ثم أصدر حكماً آخر في ذات الدعوى بتاريخ ١١ / ١٢ / ١٩٩٨ بإحالة الفصل في

مسألة إصدار السلطات الفرنسية - ممثلة في وزير الزراعة - لقرارها بشأن أنواع الذرة المذكورة بناءً على موافقة اللجنة الأوروبية ، باعتبارها مسألة أولية إلى محكمة العدالة الأوروبية - التابعة للاتحاد الأوربي - لتفصل في مدى التزام السلطات الفرنسية برأي اللجنة الأوروبية ، أم أنها تكون لديها مساحة من التقدير بشأن إصدار قرارها. وفي ٢١/١/٢٠٠٠ أجابت المحكمة على طلب مجلس الدولة بأن التوجيه الأوربي يجب أن يُفسر على وجه يلزم السلطات الوطنية الفرنسية بالقرار الإيجابي الصادر عن اللجنة الأوروبية بالسماح بتداول أنواع الذرة المذكورة ، على أن المحكمة قررت أيضاً أنه إذا ما كانت لدى الدولة معلومات تقودها إلى اعتبار المنتج يمثل خطراً على صحة الإنسان أو البيئة ، فإنها يمكن أن تلتفت عن قرار اللجنة الأوروبية على أن تُخطر اللجنة الأوروبية والدول الأعضاء بذلك فوراً.

وفي ضوء هذا القضاء الأوربي حكم مجلس الدولة في ٢٢/١١/٢٠٠٠ بمشروعية قرار وزير الزراعة والصيد محل الدعوى ، معلناً أن الثابت من عناصر النزاع أن السلطات الأوروبية قد بحثت الأخطار المرتبطة بأنواع الذرة المذكورة ، وذلك بعد استشارة اللجنة العلمية لديها في ضوء الملف المحال من السلطات الفرنسية لها ، وحيث أنه لا يظهر من مفردات ملف النزاع وجود مخاطر وأضرار جديدة في الفترة ما بين القرار الإيجابي للجنة الأوروبية وصدر القرار المطعون عليه ، فإن القرار محل الطعن يكون مشروعاً . ويبدو من استعراض قضاء مجلس الدولة المذكور أنه وإن كان قد أخذ بمبدأ الحيطة في الحكم الصادر بوقف التنفيذ فإنه لم يأخذ بهذا المبدأ في الحكم النهائي في مشروعية القرار ، إذ تطلب ضرورة وجود معلومات كافية عن أضرار محققة وقعت بالفعل في الفترة ما بين صدور الموافقة من اللجنة الأوروبية وإصدار القرار المطعون عليه . وقرر في ذات الوقت أن كافة عناصر التقييم للأضرار تم عرضها على اللجنة الأوروبية من قبل السلطات الفرنسية قبل إصدار القرار المطعون عليه وهو بذلك يكون قد أهمل الأضرار المحتمل حدوثها وغير المحققة التي استند إليها الطاعنون.

كذلك وجد المبدأ تطبيقاً له في بعض التشريعات الألمانية ، منها : قانون الرقابة على التلوث الصادر عام ١٩٧٤ والذي يهدف إلى حماية العناصر الحية

وغير الحية من الأخطار البيئية الضارة ، واتخاذ الاحتياطات اللازمة ضد ظهور هذه الأخطار ، كما وجد تطبيقاً له فى قانون حماية الموارد المالية الصادر عام ١٩٨٦ ، وتم الإشارة إلى مبدأ الحيطة ضمن الأغراض التى من أجلها تم إصدار قانون الهندسة الجينية لعام ١٩٩٠. كذلك تم النص على المبدأ فى قانون البيئة السورى رقم ٩٨ / ١٩٩٧ فى المادة الثالثة. (١٧٦)

وفى دولة الكويت على الرغم من عدم وجود نص قانونى صريح ينظم مبدأ الحيطة كوجه حديث لمبدأ الوقاية إلا أن مبدأ الوقاية بفكرتيه التقليدية والحديثة يجد تطبيقاً فى الكثير من التشريعات والمراسيم المتعلقة بالبيئة ، وحماية الصحة العامة للمواطن الكويتى ، والثروة الزراعية والسمكية ، والتنوع البيولوجى فقد ورد ذلك المبدأ فى قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ فى المادة الثامنة والتى اشترطت ضرورة إجراء دراسات المردود البيئى للمشاريع التى فى طور الإنشاء أو القائمة بالفعل . كذلك قرره المرسوم الأميرى بقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٠ بشأن إجراءات الرقابة الصحية على الأشخاص القادمين إلى الكويت من جهات موبوءة ببعض الأمراض المعدية . حيث أجازت المادة الأولى لدائرة الصحة العامة أن تتخذ إجراءات الرقابة أو العزل للأشخاص القادمين إلى الكويت من جهة موبوءة .

كما وجد المبدأ تطبيقاً له فى القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية فى الكويت إذ قرر فى المادة الثالثة منه اتخاذ كافة التدابير والاحتياطات الوقائية الضرورية لمنع أى تلف أو خطر ينشأ عن العمليات البترولية على الحياة البشرية ، أو الصحة العامة ، أو الممتلكات ، أو مصادر الثروة الطبيعية ، أو المقابر ، أو الأماكن الدينية ، أو الأثرية أو السياحية ، كما يجب اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث الهواء والمياه السطحية والجوفية.

(١٧٦)

- N. de Sadeleer : Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. Op cit. P. 151 et 177 .

والقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن مكافحة التدخين إذ قرر في المادة الرابعة حظر التدخين في الأماكن العامة التي يصدر بتحديدتها قرار من وزارة الصحة العامة.

وكذلك المرسوم بقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن الوقاية من مرض الإيدز ، إذ قرر في المادة الرابعة منه ضرورة قيام وزارة الصحة العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الفحص الطبي على القادمين إلى البلاد من الجهات التي يثبت تفشي مرض الإيدز فيها . والقرار الوزاري رقم (١٥) لسنة ١٩٦٨ بشأن إجراءات استيراد الدجاج الحى وبيض التفريخ من الخارج ، إذ قرر منع استيراد الدجاج الحى سواء برفقة المسافرين أو أى وسيلة أخرى . وما نصت عليه لائحة القواعد التنظيمية والمستلزمات الخاصة باستخدام الإشعاع فى معالجة المواد الغذائية الصادرة بقرار وزير الصحة رقم (٢٩٠) لسنة ١٩٩٧ فى مادته الرابعة من منع استيراد أغذية الأطفال المعالجة بالإشعاع ، وما قرره فى مادتها الثالثة من عدم جواز استيراد أغذية معالجة بالإشعاع إلا من الدول الأعضاء فى المجموعة الاستشارية الدولية لتشجيع الأغذية (ICFI) . وما نص عليه قرار وزير التجارة والصناعة رقم (٢٥٦) لسنة ٢٠٠٠ بشأن تقنين استيراد المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وحظر استيراد المنتجات والأجهزة والمعدات التى تحتوى عليها ، حيث قرر فى مادته الثانية حظر استيراد هذه المنتجات والمعدات.

وفى جمهورية مصر العربية ، ذهب بعض الفقه إلى القول بأن مبدأ الحيطة لا يجد له مرجعية صريحة فى قانون البيئة أو فى غيره من التشريعات الأخرى التى لها علاقة بحماية البيئة ، وإنما يتم التعرض له ضمناً باعتباره جزءاً من مبدأ الوقاية أو مرادفاً له. (١٧٧)

(١٧٧)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 98.

ونحن من جانبنا نتفق مع هذا الرأي فى عدم وجود تعريف صريح أو مجرد تعرض لمبدأ الحيطة فى التشريعات المصرية ، وإن كان ذلك لا يمنع من التعرض له بصورة ضمنية سواء فى قانون البيئة أو غيره من القوانين . فنجد أن المادة التاسعة عشرة من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ قد اشترطت ضرورة إجراء دراسات التقييم البيئى للمشروعات التى تطلب إصدار ترخيص لها ، وهذه الدراسات هى مظهر من مظاهر مبدأ الحيطة وسوف نتناولها تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث ، وما ورد فى المادة (٢٤) من ذات القانون من إنشاء شبكات للرصد البيئى تضم محطات ووحدات عمل يكون دورها رصد مكونات وملوثات البيئة دورياً وإتاحة البيانات للجهات المعنية . أيضاً ما ورد فى المادة (٢٥) من ذات القانون بأن يضع جهاز شئون البيئة خطة للطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية . وما ورد فى المادة (٢٩) من ذات القانون من حظر تداول النفايات والمواد الخطرة بغير ترخيص من الجهة الإدارية ، وما ورد فى المادة (٣٢) من حظر استيرادها أو السماح بدخولها أو مرورها فى أراضي جمهورية مصر العربية . وما قرره المادة (٤٩) من ذات القانون من أنه يحظر على جميع السفن أياً كانت جنسيتها تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتى فى البحر الإقليمى أو المنطقة الاقتصادية لجمهورية مصر العربية.

كذلك نص قرار وزير الصحة رقم (٢٤٢) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٧/١ على حظر استيراد المواد الغذائية المهندسة وراثياً إلى أن يثبت عدم الضرر منها ، وضرورة أن يصاحب هذه المواد شهادة تفيد عدم استخدام هذه التقنية فى إنتاجها. (١٧٨)

(١٧٨) راجع بشأن المخاطر البيئية الناتجة عن تطبيق الهندسة الوراثية فى مجال الأغذية والزراعة كلاً من : د. منبوح محمد خيرى ، الضوابط القانونية للتكنولوجيا الحيوية فى مجال الزراعة والأغذية والدواء ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ وما بعدها - د. رضا عبد الحليم عبد المجيد ، التكنولوجيا الحيوية بين الحظر والإباحة ، دراسة للانعكاسات القانونية لتطبيقات الهندسة الوراثية فى مجال الأغذية والزراعة ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها.

والواقع أن مبدأ الوقاية بمفهومية القديم والحديث يعتبر من المبادئ العامة في الإدارة والقانون . (١٧٩) وهو يفترض حتى في حالة عدم النص عليه ، إذ يجب على الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة أن تتخذ كافة الاحتياطات والتدابير للوقاية من الآثار الضارة التي تترتب على المخاطر البيئية . سواء كانت هذه الآثار الضارة معلومة مسبقاً أو ليس هناك يقين علمي كامل بشأنها . فيجب عليها أن تتخذ كافة سبل التخطيط ، وأن تلجأ للدراسات والأبحاث من أجل كشف المخاطر البيئية والأضرار التي يمكن أن تنجم عنها . ويجوز لها كذلك أن تمنع أى مشروع أو نشاط يثبت لها - من خلال وسائلها - إمكان أو احتمال وقوع أضرار بيئية من إنشائه ، على ألا يصطدم ذلك بالتنمية والتقدم اللذين يجب أن تحرص عليهما الأجهزة الإدارية قدر حرصها على البيئة ، والواقع أن ذلك يتطلب منها بحث كل مشروع أو نشاط يُراد ممارسته على حدة لمعرفة الآثار الضارة بالبيئة التي يمكن أن تنجم عنه ومدى احتمال وقوعها ، وأن تأخذ في اعتبارها وهي تجرى ذلك مدى حاجة التنمية للمشروع أو النشاط المطروح ، وهي تمارس ذلك من خلال نشاطها المرفقي والضبطي كما سيأتى تفصيلاً في الباب الثالث من هذا البحث.

(١٧٩) والواقع أن مبدأ الاحتياط قد وجد له أوجهاً عديدة للتطبيق في جمهورية مصر العربية وبخاصة في مجال حماية البيئة الأثرية فقد تم صخ العقد الذي أبرمته حكومة جمهورية مصر العربية مع إحدى الشركات الأجنبية لإنشاء منتجع سياحي وترفيهي بجوار أهرام الجيزة بعد أن ثار الرأي العام المصري وكشف عن احتمالية حدوث أضرار للبيئة الأثرية من جراء هذا المشروع . كذلك تم وقف مد الطريق الدائري حول القاهرة من ناحية هضبة الأهرام لاحتثال وقوع أضرار بالأهرامات أو لاحتثال الإضرار بالآثار الموجودة بالمنطقة والتي لم تُكتشف بعد ولم يثبت يقين علمي عن احتمال وجودها من عدمه . كذلك أوقف القضاء الإداري تنفيذ قرار إنشاء منتزه ومبنى فندقى بمنطقة حدائق الشلالات الأثرية بالإسكندرية لاحتثال الإضرار بها.

راجع فى ذلك مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية فى الفترة ٢٦ - ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.

الباب الثالث

دور الإدارة الوقائي في حماية البيئة

إذا كانت وظائف الدولة في الماضي مقصورة على إشباع حاجات الأفراد والجماعات المتعلقة بالأمن الخارجي ، والداخلي ، وإقامة العدالة ، فإن دورها هذا قد أصابته في الوقت الحالي سنة التطور، وذلك بفعل الكثير من أفكار المذاهب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي نادت بتوسيع دور الدولة في إشباع الحاجات العامة لمواطنيها . حتى أصبح معترفاً لدى كافة المذاهب بدور تدخل في جانب الدولة في الكثير من الأنشطة الفردية من أجل إشباع الحاجات العامة . مما أدى إلى اختفاء مفهوم الدولة الحارسة وحل محله في الوقت الحاضر مفهوم الدولة المتدخلة في كافة المجالات بغرض المصلحة العامة. (١٨٠)

ومع تدخل الدولة المتسع لم يعد دور الإدارة العامة فيها مقصوراً على تنظيم النشاط الفردي ومراقبته - وهو ما يأخذ صورة النشاط الضبطي وذلك بالتدخل في الحريات والنشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام - وإنما تعدها إلى ممارسة دور أوسع ، بتقديم خدمات وإعطائات للأفراد والجماعات وذلك عن طريق نشاطها المرفقي ثارة أو عن طريق أنشطة أخرى لمعاونة المشروعات الخاصة . أو التدخل في شكل المشروع العام الذي لا يعتبر من قبيل المرافق العامة ولكن يُدار عن طريق المشروعات الخاصة وإن كان يهدف إلى تحقيق النفع العام والمصلحة العامة. (١٨١)

(١٨٠) انظر بشأن اتساع دور الدولة الحديثة ، وتزايد وظائفها وتعقد هذه الوظائف ، أ.د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ١٠ وما بعدها - أ.د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، الطبعة الثالثة ١٩٦٧ ، دار المعارف ، ص ١١ وما بعدها - أ.د. أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٤ ، بدون ناشر ، ص ٢٤١ - أ.د. محمود مصطفى النفا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣١ .

(١٨١) انظر في ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ - أ.د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٧ وما بعدها - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٩٦ وما بعدها.

أضف إلى ما تقدم فإن تعقد المشاكل الإدارية ، وتطور الحاجات العامة أصبح يحتاج إلى وسائل ومكنات متعددة ومتطورة لإشباعها من جانب الإدارة . وعلى ذلك فإن التغيير لم يصب أنشطة الإدارة فقط وإنما أصاب وسائلها كذلك .

ولما كانت الحاجة إلى بيئة صحية وسليمة قد أوضحت من الحاجات العامة التي تحتاج إلى تدخل الإدارة العامة لإشباعها ، فقد باتت لازماً عليها اللجوء إلى كافة الوسائل والمكنات من أجل تحقيق هذا الهدف .

لا سيما وأن هذه الحاجة قد ارتقت إلى مرتبة الحق العام وأصبحت موضع نص من الوثائق الدستورية^(١٨٢) . فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور

^(١٨٢) نصت العديد من الدساتير العربية والأجنبية على هذا الحق . حيث نص الدستور الدائم لدولة قطر الصادر بتاريخ ٢٩ إبريل ٢٠٠٣ صراحة في مادته ٣٣ على أنه تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي ، تحقيقاً للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال . كما نص دستور سلطنة عمان الصادر في نوفمبر ١٩٩٦ على هذا الحق في الباب الثاني الخاص بالمبادئ الموجهة لسياسة الدولة . في المادة ١٢ المتعلقة بالمبادئ الاجتماعية - على أن " تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها ومنع التلوث عنها " . كذلك ما نصت عليه المادة ٣٢ من النظام الأساسي للحكم الصادر عام ١٩٩٢ بالملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١ لسنة ١٩٩٢ في ٢٧ شعبان ١٤١٢ من أن " تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها " .

ونجد في ذلك أيضاً في بعض الدساتير الأجنبية ونذكر منها ما نصت عليه المادة ٦٦ من الدستور البرتغالي الصادر سنة ١٩٧٦ " لكل مواطن الحق في التمتع ببيئة سليمة وصحية ، وفي ذات الوقت عليه واجب حماية البيئة ومكوناتها " . وأيضاً ما نصت عليه المادة ٤٥ من الدستور الإسباني الصادر سنة ١٩٧٨ " أنه للجميع حق التمتع ببيئة ملائمة وصحية ، وعلى الجميع واجب صيانتها " . كما تنص المادة ٢١ من الدستور الهولندي " على أنه يكون من مهام الدولة والمسؤولين جعل الدولة قابلة للسكن وحماية وتحسين البيئة " . ونجد ذلك أيضاً في المادة ٣٣ من دستور كوريا الجنوبية الصادر سنة ١٩٧٨ " لكل المواطنين الحق في العيش في بيئة نظيفة ، وعلى الدولة والمواطنين واجب حماية البيئة " . وأيضاً المادة ٥٠ من دستور الجمهورية الإيرانية الإسلامية الصادر سنة ١٩٧٩ " يجب على كل مواطن حماية البيئة ، على نحو يجعلها تهيئ للأجيال العاصرة والمقبلة حياة اجتماعية تمكن من التنمية ، وتحظر الأنشطة الاقتصادية وغيرها التي تلوث البيئة أو تؤدي إلى تدميرها بشكل لا يمكن إصلاحه " .

الكويتي الصادر في ١١/١١/١٩٦٢ ، فإن حق المواطن الكويتي في بيئة صحية نظيفة يستخلص من روح النصوص الدستورية المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي^(١٨٣)، ومنها نص المادة الحادية عشرة المتعلق بالتزام الدولة بكفالة الخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية للمواطنين^(١٨٤). ونص المادة الخامسة عشر الذي تناول ضرورة عناية الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة^(١٨٥).

وفي جمهورية مصر العربية نص على هذا الحق أخيراً بموجب التعديل الدستوري الثالث للدستور المصري - الصادر عام ١٩٧١ - والذي وافق عليه الشعب في الاستفتاء الذي أجري بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ والذي أصبح نافذاً من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في ٢٧ مارس ٢٠٠٧ ، حيث قررت المادة ٥٩ من الدستور ما يلي " حماية البيئة واجب وطني ، وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة السالمة".^(١٨٦)

= انظر لتفصيل أكثر : د. داوود عبد الرزاق الباز ، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٧٣ - د. علي السيد الباز ، ضحايا جرائم البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٠ - د. محمد حسن الكندري ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

^(١٨٣) انظر بشأن الأساس الدستوري لحق المواطن الكويتي في بيئة صحية ونظيفة .أ.د. داوود عبد الرزاق الباز ، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٨١ وما بعدها - أ.د. علي السيد الباز ، ضحايا جرائم البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها.

^(١٨٤) تنص المادة الحادية عشرة من الدستور الكويتي الصادر بتاريخ ١١ / ١١ / ١٩٦٢ على أن " تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل ، كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية " .

^(١٨٥) تنص المادة الخامسة عشرة من الدستور الكويتي على أن " تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية ، والعلاج من الأمراض والأوبئة " .

^(١٨٦) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١٣ (مكرر) الصادر بتاريخ ٣١ مارس ٢٠٠٧ . وراجع بشأن الأساس الدستوري للحق في ظل الدساتير المصرية السابقة أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الدستور وحقوق المواطن في بيئة سليمة ، بحث مقدم للمؤتمر السنوي الثامن عشر للجمعية المصرية للطب والقانون المنعقد بمعهد الدراسات العليا والبحوث بجامعة الإسكندرية في الفترة من ٢٠ - ٢٢ يونيو ٢٠٠٠ .

وفي فرنسا نجد أن الحق في البيئة كان موضع تأكيد منذ عام ١٩٧٦ بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٠ يوليو ١٩٧٦ في شأن حماية الطبيعة وهو القانون رقم ٧٦ - ٦٢٩ حيث نص عليه في المادة الأولى من هذا القانون وتكرر النص عليه في القانون الصادر بتاريخ ٢ فبراير ١٩٩٥ وهو القانون رقم ٩٥ - ١٠١ وكذلك في المادة رقم (٢. ١١٠. L) من تقنين البيئة (Code de l'Environnement) . وأخيراً فقد تبني مجلس الوزراء الفرنسي في ٢٥ يونيو ٢٠٠٣ مشروع تعديل دستوري يتعلق بميثاق بيئي بحيث يصبح جزءاً من دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ في فرنسا^(١٨٧) وقد تم إقرار هذا التعديل الدستوري وأصبح الحق في البيئة منصوصاً عليه في الدستور الفرنسي منذ أول مارس ٢٠٠٥. (١٨٨)

والواقع أن حماية حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة يحتاج من الجهات الإدارية لعدة وسائل لصيانة هذا الحق ، وللتمكن لوجوده من الناحية الواقعية . وهذه الوسائل وإن كانت لا تختلف كثيراً عن وسائل النشاط الإداري المتعلقة بحماية الحقوق والحريات الأخرى - والمتمثلة في تنظيم استعمال هذه الحقوق عبر النشاط الضبطي للإدارة ، أو تقديم خدمات وإعطاءات تساعد الأفراد في ممارسة حقوقهم وحرياتهم وهو ما يتم من خلال النشاط المرفقي للإدارة - إلا أنها يجب أن تُمارس في إطار حديث ومتطور يتناسب مع التعقد والتشابك الذي تتسم به المخاطر والمشاكل البيئية التي تهدد حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة.

(١٨٧) انظر في تفصيل ذلك كلاً من :

- DELAUNAY Bénédicte, De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à L'information en matière d'environnement, op. cit. P. 1319.
- M. PRIEUR , la Charte, L'environnement et la Consitution, A.J.D.A.; Mars 2003, P. 353.

و د. موسى مصطفى شحادة ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة : حق من الحقوق الأساسية للإنسان ؟ ، بحث غير منشور ، الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٣ وما بعدها.

(١٨٨)

- Loi constitutionnelle no 205 - 205 du 1er mars 2005 (charte de l'environnement) , Jo. no 51 du 2 mars 2005 , p. 3697 .

ولعل ذلك يرجع إلى أن هذه المخاطر والمشكلات متطورة بتطور المجتمع من ناحية ، كما أنها تحتاج في مقاومتها علاوة على الوسائل القانونية إلى وسائل أخرى اقتصادية واجتماعية ، وإلى تقنيات فنية عالية لمعالجتها من ناحية أخرى . في ضوء ما تقدم فقد أصبح مفروضاً على جهة الإدارة ضرورة أخذ الحيلة والحذر في مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية التي تهدد حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة فوجب عليها من جانب أول أن تلجأ إلى الأبحاث والدراسات التي تمكنها من التنبؤ والتوقع بهذه المخاطر قبل وقوعها وذلك لتنبيه الأفراد والجماعات لها ، وكذلك أن تراعى في إعداد تخطيطها الإداري هذه المخاطر ، وأن تعمل على توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية ، وترغيبهم في المشاركة في صيانة البيئة وحمايتها وهو ما يمكن تحقيقه من خلال دور حديث لنشاط المرفقي للإدارة.

ومن جانب آخر فإن تدخلها في تنظيم الحق في البيئة عبر النشاط الضبطي أدى إلى تطور في عناصر النظام العام - والذي يشكل هدفاً أساسياً للضبط - حتى تتمكن من استيعاب صيانة وحماية البيئة كما أن دور الضبط الإداري الخاص قد أصبح متسعاً نظراً لصدور الكثير من تشريعات الضبط التي تستهدف حماية البيئة وصيانتها.

وفي ضوء ما تقدم فإننا سنتناول دور الإدارة الوقائي في حماية البيئة في فصلين ، نتناول في الأول منهما : حماية البيئة عبر النشاط المرفقي للإدارة ، ونتناول في الآخر : حماية البيئة عبر النشاط الضبطي للإدارة.

الفصل الأول

حماية البيئة عبر النشاط المرفقى للإدارة

يفترض النشاط المرفقى للإدارة العامة أن هناك حاجات جماعية تحتاج لإشباعها من جانب الإدارة ، فتقوم بتقديم خدمات وإعطائات للأفراد والجماعات بغرض إشباع هذه الحاجات . وهى تتولى هذا الأمر بشكل مباشر نظراً لعزوف النشاط الخاص للأفراد عن القيام به إما لكونه لا يدر ربحاً كافياً ، أو لعدم توافر القدرات الفنية والمالية لدى الأفراد للقيام به ، أو لخطورة تركه للنشاط الفردى ، أو غير ذلك من الأسباب. (٤٨٩)

ففكرة المرفق العام تقوم على أداء خدمات أو إعطاءات من جانب الإدارة للأفراد (٤٩٠) ويدخل فيها تقديم معلومات أو القيام بأبحاث أو دراسات

(٤٨٩) تظر بشأن دواعى نشأة المرافق العامة والمقصود بها . أ.د. ماجد راضى الحلو ، القفون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ وما بعدها - أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى ميدائى القفون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القفون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣١ وما بعدها - أ.د. سامى جمل الدين ، أصول القفون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٣ وما بعدها.

(٤٩٠) تقوم التفرقة بين المرفق العام والضبط الإدارى على أساس أن : المرفق العام هو نشاط إيجابى يتضمن تقديم خدمات للأفراد والجماعات ، بينما الضبط الإدارى هو نشاط سلبى يفرض قيوداً على النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام ، فأسلوبه هو التنظيمات والفواهى . وعلى الرغم من أن هذه الفكرة هى التى تميز المرفق العام عن الضبط الإدارى إلا أن بعض الفقه يفتقد هذه التفرقة بمقولة أن هيئات الضبط الإدارى هى مرافق عامة ، هذا من ناحية أولى ، ومن ناحية ثانية فإن وظيفة الضبط فى حقيقتها مرفق عام إذ إن الضبط يهدف إلى إشباع حاجات عامة ، ويقدم خدمات تتعلق بصيانة الأمن والنظام ، ومن ناحية ثالثة فإن تقديم مال أو عطاء معين ليس حكراً على المرافق العامة إذ يمكن أن يظهر ذلك بالنسبة للضبط الإدارى ، مثال ذلك التطعيم الإجبارى فى حالة انتشار الأوبئة ، وتقديم العون والنجدة فى حالة الحوادث الطارئة.

كما أن المرفق العام قد يلجأ إلى أسلوب التنظيم والرقابة مثلما هو الحال فى مرافق التوجيه المهنى والتى يتمثل نشاطها فى وضع القواعد اللازمة لتنظيم المهنة ورقابة وتوجيه النشاط المهنى وهو نشاط خاص.

حول مشكلة معينة ، أو إعداد الخطط المتعلقة بحاجات الجماعة والأفراد ، أو توعية وتحذير الأفراد من خطر معين وإعلامهم بدرجة خطورته ويمكن أن تأخذ صورة تقديم مبالغ من الأموال ، أو إعانة ودعم للأفراد - أياً ما كان شكل هذه الإعانة - بدافع المصلحة العامة . بل إنه يجوز استثناءً كما ذكر بعض الفقه (٣١١) أن يأخذ النشاط المرفقى بوسيلة التنظيم والرقابة لأنشطة معينة ، طالما كان هدفها المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة ، ولو بصورة غير مباشرة ، على أن تخلو هذه الرقابة والتوجيه من صفة الإجبار على اتباعها من ناحية ، وألا يكون هدفها صيانة النظام العام بعناصره المعروفة من ناحية أخرى وإلا كنا في نطاق النشاط الضبطي وليس النشاط المرفقى للإدارة كما سبق أن ذكرنا.

ولا يشذ دور النشاط المرفقى للإدارة في حماية البيئة عن دورها في أي غرض آخر من أغراض المصلحة العامة ، إلا من ناحية استخدامها لوسائل متعددة لإشباع الحق في بيئة صحية ونظيفة . فقد تكون هذه الوسائل في شكل تنظيم وتوجيه الأنشطة الفردية بشكل معين مثل استخدام وسيلة التخطيط لحماية البيئة ، أو قد يكون عن طريق استخدامها لوسائل إرشادية وإعلامية لتوعية أفراد المجتمع بأهمية البيئة وضرورة حمايتها ، أو عن طريق دعم

= إلا أن هذا الرأي مردود عليه بأن الضبط الإداري يتميز بهدفه المتمثل بصيانة النظام العام ، وبوسائل ترتد كلها إلى تقييد حرية النشاط الخاص سواء بالتنظيم أو بالقرارات الفردية المانعة أو بأعمال مادية ، وليس ثمة ما يمنع من أن يستخدم الضبط وسائل إيجابية كتقديم خدمات أو أموال أو عطاء إيجابي على أن تتطوى هذه الوسائل الإيجابية على القهر وتقييد الحريات ، وإلا خرج الأمر في شأنه على المدلول المحدد للضبط وأقلقت من الخضوع لنظامه القانوني المتميز . من ناحية أخرى فإن الهيئات الإدارية التي تتولى تسيير المرافق العامة قد يُعهد إليها بمهام الضبط الإداري والأمر لا يثير إشكاليات من الناحية النظرية على الأقل إذ لا يعدو أن يكون نوعاً من ازدواج الاختصاص ، وهذه الاستثناءات ليس من شأنها أن تهدم التفرقة بين المرفق العام والضبط الإداري.

انظر في تفصيل ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٤٥ وما بعدها ، حدود سلطة الضبط الإداري ، دار النصر للتوزيع والنشر ، بدون سنة نشر ، ص ١٠ وما بعدها.

(٣١١) أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٤٦.

وإعداد الأبحاث والدراسات المتعلقة بحماية البيئة ، وقد بحث الأمر بعداً أكثر من ذلك عن طريق تقديمها لحواجز ومساعدات للأفراد والمشروعات من أجل حماية البيئة.

وفي ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث نتناول في الأول منها التخطيط البيئي، وفي الثاني الدراسات البيئية ، وفي الثالث التوعية البيئية ، ثم نتناول في الرابع الحوافز البيئية.

المبحث الأول

التخطيط البيئي

تتطلب حماية البيئة ضرورة إدماج البعد البيئي ضمن تخطيط الدولة في كافة المجالات ، سواء كانت مجالات اقتصادية ، أو اجتماعية ، أو أي مجالات أخرى. وفي ضوء ذلك سوف نتناول دراسة التخطيط البيئي في مطلبين نتناول في الأول منهما : ماهية التخطيط البيئي ، وفي الآخر : تطبيقات التخطيط البيئي.

المطلب الأول

ماهية التخطيط البيئي

أولاً : تعريف التخطيط البيئي :

يُقصد بالتخطيط البيئي وضع برنامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة لحماية البيئة وتميئتها ، من خلال التوقع والتنبيه بالمخاطر والمشكلات البيئية التي يمكن أن تتور مستقبلًا ، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة لتوقيها من ناحية ، أو للتقليل من الخسائر المترتبة عليها من ناحية أخرى.

وإذا كان الأصل أن التخطيط البيئي يكون سابقاً على وقوع المخاطر والمشاكل البيئية ، فإنه من المتصور كذلك أن يكون التخطيط البيئي لاحقاً على وقوع المخاطر أو المشكلات البيئية وذلك لتحجيم آثارها الضارة والتقليل منها.

ثانياً : أهمية التخطيط البيئي :

يعتبر التخطيط وسيلة مهمة من وسائل حماية البيئة ، إذ تبدو فائدته في أنه بعد من أكثر وسائل حماية البيئة نجاحاً ، فهو يتحاشى حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل وقوعها من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنه يتلافى التناقض في السياسات بين الأجهزة والجهات التي لها دور في حماية البيئة وربما يكون ذلك راجعاً لكون الأجهزة القائمة على التخطيط في الدول تأخذ في حساباتها عدة اعتبارات عند وضع خطة معينة ، مما يقلل كثيراً من تضارب سياسات هذه الأجهزة ، لا سيما وأن التخطيط يحدد دور كل منها تحديداً دقيقاً ويتولى وضع المعايير التي يتم على أساسها التنسيق فيما بينها. ^(١٩٢)

فالتخطيط البيئي هو أحد وسائل الوقاية من المخاطر والكوارث البيئية ، وقد أصبح هذا التخطيط فرض عين على الجهات الإدارية ، وبخاصة بعد ظهور الكثير من المبادئ في مجال القانون الإداري التي تفرض على جبة الإدارة ضرورة اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتوقي المخاطر البيئية . ومن هذه المبادئ مبدأ الحيطة والحذر ^(١٩٣) والذي ظهر مع انتشار الأخطار البيئية ، والصحية ، والغذائية ،

^(١٩٢) انظر بشأن التخطيط بصفة عامة أ.د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما بعدها - أ.د. رمضان محمد نصيح ، التخطيط بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، العدد الأول ، السنة الواحدة والأربعون ، يناير سنة ١٩٩٩ ، ص ٣٦ وما بعدها.

^(١٩٣) بداية ظهور مبدأ الحيطة والحذر كان في نطاق مسئولية الدولة القائمة على عنصر الخطر ، فنظراً للتطور العلمي والتكنولوجي الهائل في العقدين الأخيرين ، وما واجهه الإنسان من مخاطر نتيجة لهذا التطور ، سواء كانت مخاطر بيئية أو صحية ، فقد بدأت تولى فكرة مسئولية الدولة عن الأضرار التي تصيبه نتيجة لهذا التطور ، وأصبحت ملزمة بتعويض الأضرار التي تصيب الإنسان ليس على أساس وجود خطأ منها ترتب عليه ضرر له ، ولكن على أساس المخاطر التي ترتب عليها هذا الضرر ، باعتبار أن الدولة ممثلة في إدارتها العامة قوامة على حماية المصلحة العامة، وكان واجباً عليها توقع هذه الأضرار واتخاذ الاحتياطات اللازمة لتجنبها عقب ذلك شهد مبدأ الحيطة والحذر حضوراً واضحاً -

والمناخية التي تواجه الإنسان نتيجة للتقدم والتطور العلمي والتكنولوجي حتى بات لزاماً على الجهات الإدارية القائمة على التخطيط أن تتوقع وتتنبأ بحدوث المخاطر البيئية قبل وقوعها وذلك من أجل البحث عن أفضل السبل للوقاية منها ، أو على أقل تقدير محاولة تحجيم آثارها الضارة وحصرها في أقل نطاق وإلا أثّرت مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببت فيها هذه الأخطار للأفراد والجماعات.

والتخطيط البيئي هو مسؤولية كافة الجهات الإدارية في الدولة على جميع مستوياتها ، فعلى المستوى الأعلى يأخذ التخطيط البيئي شكل اقتراح التشريعات والقوانين المتعلقة بحماية البيئة ، وذلك في ضوء الدراسات والأبحاث المتاحة في هذا الشأن ، ويأخذ كذلك صورة وضع الهياكل والأجهزة الإدارية المركزية منها والمحلية القائمة على حماية البيئة والتنسيق فيما بينها على الوجه الذي سبق تناوله في الباب السابق من هذا البحث . ويأخذ على المستوى الأدنى صورة وضع البرامج اللازمة لتنفيذ التخطيط البيئي العام وتطبيق التشريعات البيئية بأفضل الطرق وأيسرها وأكثرها ملائمة لفكرة التنمية والحماية للبيئة.

= وممیزاً فی المؤتمرات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة ، وأهمها : اتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٥م الخاص بالتنمية المستدامة ، والإعلان الصادر عن مؤتمر ريو دي جنيرو (قمة الأرض) سنة ١٩٩٢م الخاص بالبيئة والتنمية ، واتفاقية الأمم المتحدة سنة ١٩٩٢م حول التغيرات المناخية ، والبروتوكول الصادر في سنة ١٩٩٤م وفقاً لاتفاقية ١٩٧٩م الخاصة بالتلوث الجوي العابر للحدود ، والإعلان النهائي لقمة الأرض التي انعقدت في نيويورك سنة ١٩٩٧م . إضافة إلى العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الخاصة بحماية المياه والبيئة البحرية من التلوث والمخلفات النفطية. انظر في تفصيل ذلك كلاً من :

- FRANC Michel, Traitement Juridique du risqué et principe de précaution, AJDA, Mars 2003 P. 360 et suiv.
- KOURILSKI P. et VINEY G., le principe de précaution, Dos. FR. 1999; ROUYERE A., L'exigence de Précaution Saisi par Juge, RFDA, 2000, P. 226 ; DE SADELEER N., les avatars du principe en droit public, RFDA, 2001, P. 547 .

وانظر كذلك د. موسى مصطفى شحاتة ، دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية ، بحث غير منشور ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، إمارة الشارقة ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣ وما بعدها.

ثالثاً : صور التخطيط البيئى :

يأخذ التخطيط البيئى صوراً عدة ، وذلك بحسب المجال البيئى الذى يتم فيه ، فهناك التخطيط البيئى المتعلق بالمحافظة على الموارد الطبيعية وتمييزها ، وهناك التخطيط البيئى المتعلق بالتنمية العمرانية والأثرية ، وهناك التخطيط البيئى المتعلق بمواجهة الكوارث والمخاطر البيئية ؛ طبيعية كانت أو صناعية ، وأخيراً يوجد التخطيط البيئى المتعلق بالمحافظة على التنوع البيولوجى .

١ - التخطيط البيئى المتعلق بالموارد الطبيعية :

يبرز دور التخطيط البيئى بصورة كبيرة فى وضع النظم الكفيلة باستغلال الموارد الطبيعية وترشيدها ، والبحث عن بدائل لها حتى يمكن إطالة أمد استعمالها . وفى مجال الثروات الزراعية يجب التخطيط لتوسيع الرقعة الزراعية ، عن طريق استصلاح الأراضى الجديدة من ناحية ، والمحافظة على الأراضى الزراعية القائمة من خطر التجريف والتصحر وزحف العمران عليها من ناحية أخرى . علاوة على وضع تخطيط شامل للاهتمام بعناصر التربة ، وقد يكون ذلك عن طريق عدم إرهاق الأراضى الزراعية بمحصول واحد لفترة طويلة بحيث يستنزف عناصرها ، وعدم استخدام أسمدة ومبيدات زراعية من شأنها التأثير على عناصر التربة تأثيراً سيئاً . وفى مجال الثروات البترولية والمعدنية يجب وضع الخطط الكفيلة بالاستخدام الأمثل لها ، سواء من حيث استخدام تقنية عالية فى التنقيب عنها ، أو تحديث وتطوير آلية استخراجها بصورة تضمن حسن الاستغلال الأمثل لها ، كذلك عدم الإضرار بالثروات الأخرى الموجودة فى باطن الأرض ، علاوة عن البحث عن بدائل لها .

وفى مجال الثروة المائية يجب التخطيط لترشيد استهلاكها ، سواء فى الاستعمال الخاص بالأفراد أو فى رى المزروعات . وذلك عن طريق استعمال الأساليب الحديثة فى الرى التى توفر من استهلاك المياه مثل استخدام الرى بالتنقيط بدلاً من الرى بالغمر ، وكذلك استخدام مياه الصرف

المعالجة فى رى الحدائق . كما يجب التخطيط والبحث عن موارد عديدة لها سواء مياه جوفية أو مياه أمطار أو عن طريق تحلية مياه البحر .

وكذلك يجب إحكام الرقابة على أماكن الاستخدام العام للمياه لتقليل الفاقد من مياه الشرب ، وإصلاح عيوب المواسير والتركيبات الصحية. (١٩٤)

٢- التخطيط المتعلق بالتنمية العمرانية والأثرية :

يجب على الأجهزة القائمة على التخطيط العمرانى فى الدولة وضع خطه واسعة وواضحة لإبعاد المجتمعات العمرانية السكنية عن المناطق الصناعية ، بحيث تكون هناك مناطق مخصصة لإنشاء المصانع والمحلات المعلقة للراحة والضارة بالصحة وأماكن أخرى مخصصة للمباني السكنية. كذلك يجب اتباع سياسات تخطيطية واضحة بالنسبة لأعمال البناء فى المناطق السكنية ، بحيث يتم تخطيط المدن بطريقة تضمن عدم ازدياد ارتفاع المباني عن حدود معينة تكون موحدة فى كل منطقة ، علاوة على ضرورة وجود منافذ ومناور وأماكن للتشجير والمساحات الخضراء بين العقارات ، ويتم وضع خطة موحدة لاتساعات الشوارع فى كل تقسيم بحيث يكسبون عرض الشوارع واحد فى كل أنحاء التقسيم ، ويجب مراعاة عدم بروز واجهات المباني عن مستوى خط التنظيم . كذلك يجب وضع تخطيط شامل لإيجاد مجتمعات عمرانية جديدة خارج نطاق المدن المزدحمة بالسكان ، على أن يُراعى توفير الخدمات الضرورية لهذه المجتمعات . فكل ما تقدم من شأنه أن يؤدي إلى التقليل من المخاطر البيئية المتعلقة بالتلوث الناتج عن تراكم النفايات المنزلية والذي يزداد كثيراً فى المناطق العشوائية المزدحمة بالسكان والتي تخلو من وجود خطة واضحة فى إقامتها ، كذلك فإن من شأنه

(١٩٤) انظر فى تفصيل ذلك د. ناصر جلال حسنين ، دور الدولة فى حماية البيئة مع التركيز على الأدوات الاقتصادية وإمكانية تطبيقها فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية ، بحث منشور فى مجلة مصر المعاصرة ، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، بالقاهرة ، السنة السابعة والتسعون ، العدد ٤٨٤ ، أكتوبر ٢٠٠٦ ، ص ٢٩٣ وما بعدها.

كفالة بيئة صحية ونظيفة ، ووصول أشعة الشمس والهواء النقي للوحدات السكنية لهذه التجمعات المدنية^(١٩٥) . ومراعاة الناحية الجمالية في تخطيط المدن وتنسيقها .

ويجب أن يشمل التخطيط البيئي حماية البيئة الأثرية من زحف العمران عليها ، وذلك للمحافظة على خصوصية المناطق الأثرية^(١٩٦) ، فيجب عند

^(١٩٥) انظر في تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، مجلة الدراسات القانونية ، تصدر عن كلية الحقوق بجامعة بيروت العربية ، العدد الأول ، تموز ١٩٩٨ ، المجلد الأول ، ص ٢٩ وما بعدها - د. مصطفى عبد الفتاح الطميدلوى ، مشكلة التصحر في مصر بين الأسباب والعلاج ، مجلة مصر المعاصرة ، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، بالقاهرة ، السنة الثامنة والتسعون ، العدد ٤٨٦ ، إبريل ٢٠٠٧ ، ص ٤٥ وما بعدها .

^(١٩٦) مما هو جدير بالذكر أن الشريعة الإسلامية قد تكفلت بحفظ التراث الإنسانى وحضارات الأمم السابقة فلقد أدان علماء الإسلام الحملة الشرسة ضد تماثيل بوذا الأفغانية مستندين إلى أن المسلمين الأوائل الذين فتحوا أفغانستان لم يأتوا مثل تلك الأعمال التخريبية ، كما أن المسلمين الذين فتحوا مدناً حافلة بالآثار التى وجدت قبل الإسلام مثل مدينة قرطاج ومدينة ألبى سمبل لم يقتلوا على مثل ذلك ، مؤسسين ذلك على مبادئ الشريعة الإسلامية ، فالإسلام ليس ضد التراث الثقافى والآثرى ومظاهر الحضارة الإنسانية للأمم كما يعتقد البعض من المعرضين أو الجهلاء ، بل إنه يدعو إلى المحافظة عليها وحمايتها، ويدين من ينتهكها أو يهدمها ، وسند ذلك أولاً من كتاب الله باعتباره المصدر الأول لأحكام التشريع الإسلامى قوله تعالى " ولا تعثوا فى الأرض مفسدين " ، ومن مظاهر الفساد والإفساد إهلاك الحرث والنسل وهدم الصوامع والبيع : قال تعالى " ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لهدمت صوامع وبيع وصلوات ومساجد يذكر فيها اسم الله كثيراً " ، وقوله تعالى فى شأن ألد الخصام أنه " وإذا تولى سعى فى الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل ، والله لا يحب الفساد " ، فمن مجموع هذه الآيات يتضح أن الإسلام يعتبر تخريب الأعيان المدنية الثقافية والأماكن والمباني الدينية فساداً فى الأرض ، وقد قال تعالى فى حق المفسدين فى الأرض ، وضرورة عقابهم بأشد العقاب " إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ، ذلك لهم خزي فى الدنيا ولهم فى الآخرة عذاب عظيم " ويستفاد من هذه الآية أن جزاء النفى من الأرض هو عقاب إفساد المرء فيها ، فهو يعد خائناً لنعمة الله وللاستغلاف الذى استغلفه الله فيها لإعمارها فيحقق نفيه منها .

- ونود أن نزيل لبسا في أذهان البعض ممن يعتقدون أن الإسلام جاء بهدم التماثيل وتحطيم آثار الأمم والتي تمثل أغلبها في الأصنام التي كانت في الجاهلية الأولى ، فالواقع أن المقصود بهدم هذه الأوثان هو هدم الشرك بالله ، فالإسلام دين التوحيد جاء بعبادة الله وحده ، فهو ضد عبادة الأوثان واتخاذ التماثيل آلهة من دون الله أو مع الله وعبادتها كما كان عليه أمر الجاهلية الأولى ، وليس ضد وجودها كمشهد لحضارة الأمم أو صورة لتاريخها القديم ، وإبداع الإنسان الأول في الصناعة والبناء والتشييد ، ولذلك يحكى القرآن الكريم قصة هدم سيدنا إبراهيم عليه السلام للأصنام التي كان يعبدونها قومه لشركهم بالله ما لا ينفع ولا يضر ولا يغنى عنهم شيئا ، قال تعالى " ولقد آتينا إبراهيم رشده من قبل وكنا به عالمين ، إذ قال لأبيه وقومه ما هذه التماثيل التي أنتم لها عاكفون " ، وقوله " وتالله لأكيدن أصنامكم بعد أن تولوا مدبرين فجعلهم جذاذا إلا كبيرا لهم لعلهم إليه يرجعون " .

وفي قصص موسى عليه السلام عندما ضل قومه ولوانوا الانصراف عن عبادة الله وحده كما دعاهم موسى ، واتباع مسلك الأمم المشركة في عبادة الأوثان . قال تعالى " وجاوزنا ببني إسرائيل البحر فأتوا على قوم يعكفون على أصنام لهم قالوا يا موسى اجعل لنا إلها كما لهم آلهة . قال إنكم قوم تجهلون . إن هؤلاء متبر ما هم فيه وباطل ما كانوا يعملون . قال أغير الله لعبيكم إلها وهو فضلكم على العالمين " ثم ميلهم إلى الضلال والشرك مرة أخرى بعد أن أتاها الحق والبرهان ، وهذا هو عهد بنى إسرائيل دوماً رغم أن الله قد نصرهم على آل فرعون وفضلهم وقتها على العالمين ، فيعد أن ذهب موسى إلى الجبل لمناجاة ربه ، اتخذوا من حليهم المتخصصة للزينة جسماً على صورة عجل لا يعقل ولا يميز له صوت يشبه صوت البقر مما لودع فيه من فنون الصناعة ومرور الريح داخله ، وقد صنعه لهم السامري الذي أضلهم وأمرهم بعبادته من دون الله ، قال تعالى " واتخذ قوم موسى من بعده من حليهم عجلًا جسداً له خوار ألم يروا أنه لا يكلمهم ولا يهديهم سبيلاً اتخذوه وكانوا ظالمين ، ولما سقط في أيديهم ورأوا أنهم قد ضلوا قالوا لئن لم يرجعنا ربنا ويغفر لنا لنكونن من الخاسرين " ، وقوله تعالى في ذلك " أفلا يرون ألا يرجع إليهم قولا ولا يملك لهم ضرراً ولا نفعاً " .

ومما يؤكد منطق الإسلام في نبذ كل ما يتضمن شركاً بالله من الأفعال والسلوكيات التي درج عليها البشر أن رسول الله ﷺ قد قال " لعن الله اليهود والنصارى اتخذوا قبور موتاهم مساجد " ونهى ﷺ في وقت ما عن زيارة القبور ، لما تبين له من كثرة تردد الناس عليها في المواسم والأعياد والنياح عليها إلى درجة ألهمتهم عن ذكر الله وإقام الصلاة ، بما يؤدي بهم لزوماً وحتماً إلى الشرك ، فلما بدأت أحوال الناس تتصلح وبدأوا يقلعون عن هذه الظاهرة بعد أن فهموا علة النهي ، عاد ﷺ وأجاز زيارة القبور فيما عدا الأعياد ، فكان الأمر بعد النهي حيث قال ﷺ " كنت قد نهيتكم عن زيارة القبور ألا فزوروها " وكانت علة ذلك الأمر العظة وتذكير

التخطيط لإنشاء المجمعات السكنية وشق الطرق البعد قدر الإمكان عن المناطق الأثرية ، كما يجب التخطيط لتجنب المناطق الأثرية تسرب المياه الجوفية إليها ، أو مياه الصرف الصحي (١٩٧) ، علاوة على ضرورة وجود تخطيط أمنى محكم للمحافظة على الآثار والتراث الثقافى من مخاطر السرقة والتدمير . (١٩٨)

أحوال الأمم بعد الممات حتى يعلم البشر بحق قدر الدنيا مع حظر التباح على القبور وملازمتها ، فمقيدة الإسلام تمثل الروحانية بعيداً عن التجسد والمادية وتدعو إلى توحيد الله ونيل ما دونه ، قال تعالى " إنكم وما تعبدون من دون الله حصب جهنم أنتم لها ولربون لو كان هؤلاء آلهة ما وردوها وكل فيها خالدون " أما ما عدا هذا الاعتبار فإن الإسلام يؤيد المحافظة على التراث الثقافى ، وينهى عن المساس به أو النيل منه كما أثبتنا ذلك من قبل . (١٩٧) جدير بالذكر أن مسئولى الآثار المصريين قد أجبروا على نقل تمثال رمسيس الثانى من مكانه الذى كان موجوداً به بميدان رمسيس بوسط القاهرة ، إلى موطنه الأصلى بمنطقة ميت رهينة بالجيزة ، تحت وطأة خطورة التلوث الناجم عن عوادم السيارات والرقوبة على جسم التمثال ، فقد اكتشف الفريق المكلف بنقل التمثال تدهور حالته الحسنية نتيجة تعرضه لتلوث حاد بسبب عوادم المركبات وحركة السير والضغط العمرانى وبخاصة فى السنوات الأخيرة . وتقرر تشكيل لجنة تضم أثريين وفنيين لحصر الآثار المعروضة فى الميادين والحدائق العامة . وقال رئيس الإدارة المركزية لقطاع الآثار المصرية إن اللجنة ستختص بحصر كافة الآثار التى سبق أن طلبتها المحافظات لها ، بما فى الميادين أو الحدائق العامة . وأضاف أن اللجنة الدائمة للآثار المصرية وافقت ميدانياً على نقل مراكب خوفو إلى المتحف المصرى الكبير إضافة إلى المسلة الأثرية للمعروضة حالياً فى حديقة الخالدين بالقاهرة ، مشيراً إلى أنه باستثناء مراكب خوفو فإن مثل هذه الآثار تعرضت لإعمال شتى ، لذلك سيتم الارتقاء بها فى متاحف مفتوحة أو فى داخل المتاحف المغلقة وفق أحدث سماريغات العرض المتحفى . وأكد أنه سيتم مراجعة كافة القطع الأثرية المعروضة فى المتاحف لمعرفة مدى التلوث التى تعرضت له ، وستكون البداية بنقل الحوض الأثرى فى الإسكندرية إلى منطقة عامود السوارى ، ويزن الحوض أكثر من ٤ أطنان .

انظر : مجلة الخط الأخضر ، ص ١١ ، العدد الرابع ، سبتمبر ٢٠٠٦ .

(١٩٨) انظر تفصيلاً د. أبو العلا على أبو العلا النمر ، نحو تعزيز حماية البيئة الأثرية المصرية فى العلاقات الخاصة الدولية، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٢٠ وما بعدها .

٣- التخطيط البيئي المتعلق بمواجهة الكوارث و المخاطر البيئية :

يقع على عاتق الأجهزة التخطيطية وضع خطة منظمة لمواجهة المخاطر والكوارث البيئية ، مثل: المخاطر الطبيعية كالزلازل ، والبراكين والسيول ، والأعاصير ، وذلك بعدم إنشاء تجمعات سكنية فى المناطق الداخلة فى نطاق حزام الزلازل والبراكين . كما يجب التخطيط لمنع القيام بالأنشطة التى من شأنها إحداث فلولق وتشققات بالقشرة الأرضية (مثل أعمال التفجيرات واستخدام الديناميت فى الجبال وغير ذلك من أنشطة المحاجر والمناجم ، وحفر آبار البترول) . وكذلك يمكن التخطيط لتصميم مجارى للسيول بعيداً عن الكتلة العمرانية وشبكات الطرق والكهرباء . ويجب التخطيط لتسويق الكوارث الصناعية الناتجة عن العمل الإنسانى ، فيجب إبعاد المفاعلات الخاصة بالأنشطة النووية والذرية عن الكتل السكنية ، كما يجب وضع الخطط اللازمة لتأمين عدم تسرب المواد الخطرة خارجها . كذلك فإن الأمر يحتاج إلى وضع الخطط الكفيلة بتأمين وحفظ المجارى المائية من التلوث عن طريق ناقلات النفط والمواد الكيماوية ووسائل النقل البحرى والنهرى بصفة عامة. (٢٩٩)

٤- التخطيط البيئي المتعلق بالمحافظة على التنوع البيولوجى :

تحتاج المحافظة على التنوع البيولوجى وضع الخطط الكفيلة بذلك ، سواء بإنشاء محميات طبيعية(٢٠٠) للمحافظة على العناصر النباتية ، أو الحيوانية ،

(٢٩٩) انظر فى ذلك المستشار أحمد محمود الجمل ، حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٨ وما بعدها - د. عباس هاشم الساعدي ، حماية البيئة البحرية من التلوث ومشكلة التلوث فى الخليج العربى ، دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣ وما بعدها.

(٢٠٠) د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، (دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية) ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦.

أو السمكية أو الثروات البحرية القابلة للاستغلال . فيجب إيجاد سياسة تخطيطية بيئية واضحة تضمن عدم إضرار المشروعات الصناعية ، أو الأنشطة الإنسانية بالتنوع البيولوجي ، مثل أعمال الإنشاءات الساحلية كأرصفت الموانئ ، وحواجز الأمواج ، والقرى السياحية ، وممارسة الصيد ، والرعي الجائر ، أو التلوث الناتج عن الصرف الصحي أو الزراعي أو الصناعي ، أو التلوث المتخلف عن استخراج النفط ونقله. (٥٠١)

المطلب الثاني

تطبيقات التخطيط البيئي

أوضحنا في المطلب الأول من هذا المبحث الصور العديدة التي يمكن أن يأخذها التخطيط البيئي . ورأينا أن حماية البيئة - باعتباره هدفاً مشتركاً - يجب أن يدخل في تخطيط كل الأجهزة الإدارية في الدولة بحيث يسعى إليه كل جهاز من هذه الأجهزة . ولأن هذا البحث أضيق من أن يتناول كافة تطبيقات التخطيط البيئي فإننا سوف نقتصر على تناول ثلاثة أنواع من التخطيط البيئي ، متعرضين لهم بالتفصيل ، ومناقشين مدى وجودهم في دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة ، وهم التخطيط البيئي في مجال العمران وهو ما سنتناوله في فرع أول ، والتخطيط البيئي في مجال السياسات المالية للدولة (الضريبة البيئية) ، وسيكون موضوع الفرع الثاني ثم التخطيط البيئي في مجال حماية البيئة الأثرية وهو موضوع الفرع الأخير .

(٥٠١) انظر بشأن أهمية التنوع البيولوجي والمخاطر التي تُحيط به ، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية المجالس القومية المتخصصة بجمهورية مصر العربية ، الدورة الثالثة والعشرون ، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ ، ص ١٨٩ وما بعدها .

الفرع الأول

التخطيط العمرانى وحماية البيئة

يرى البعض أنه يقصد بالتخطيط العمرانى وضع تنظيم ، أو ترتيب ، أو تنسيق لتخصيص الأماكن بما يحقق أفضل استخدام لها . فالتخطيط العمرانى يرسم صورة لما يراد أن يكون عليه التنظيم العمرانى ، ويحاول مواجهة متغيرات المستقبل ، ولكنه لا يحدد عادة مدة زمنية معينة لتحقيق أهداف محددة يجمع لها الإمكانيات المتاحة كما هو الشأن بالتخطيط بمعناه السياسى أو الإدارى. (٥٠٢)

وتزعم أن دخول غرض حماية البيئة على فكرة التخطيط العمرانى يُعطى لهذا الأخير مفهوماً مختلفاً عن المفهوم السابق الذى قال به الفقه ، فالمقصود بالتخطيط العمرانى البيئى وضع برنامج محدد يتضمن قواعد وتنظيمات لتخصيص الأماكن بما يناسب حماية البيئة ، وذلك بالنظر إلى المخاطر والمشاكل التى يمكن أن تتجم عن وجود أماكن غير مراعى فيها التخطيط العمرانى السليم ، مع الأخذ فى الاعتبار الإمكانيات المتاحة لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ.

فالتخطيط العمرانى البيئى وإن كان عبارة عن تنظيم ووضع قواعد لتخصيص المتاح من أراضى الدولة بما يحقق أفضل استخدام لها إلا أنه يأخذ فى الاعتبار أمرين ؛ الأمر الأول ما هو كائن بالفعل من تخصيص للأراضى ؛ سواء

(٥٠٢) هذا التعريف نقلاً عن أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها. حيث يرى سيادته أن هناك فرقاً بين التخطيط العمرانى وفقاً للتعريف المذكور بالمتن والتخطيط فى مجال علمى السياسة والإدارة ، "والذى يعنى وضع برنامج مستقبلى لتحقيق أهداف معينة ، خلال مدة محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ . فهو مجرّد ذهنى يتعلق بإنجازات مستقبلية ، ويتضمن تحديد الأهداف المراد إدراكها والوسائل اللازمة لتحقيقها والمدة المستقبلية التى يتم فيها الإنجاز".

انظر عكس هذا الرأى د. محسن العبودى ، التخطيط العمرانى بين النظرية والتطبيق ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٩ وما بعدها ، حيث يرى أنه ليس هناك فرق بين مفهوم التخطيط فى مجال علمى السياسة والإدارة والتخطيط العمرانى.

السكنية منها أو الصناعية ومدى العلاقة بين هذا التخصيص والمخاطر والمشكلات البيئية المطروحة ، والأمر الآخر الأماكن والأراضي غير المشغولة بالسكان وبالمناطق الصناعية ، ومدى إمكانية استخدامها فى القضاء على المخاطر والمشاكل البيئية.

• قواعد ونظم التخطيط العمرانى البيئى :

توجد العديد من القواعد والنظم التى تحكم التخطيط العمرانى البيئى على مستوى الدول بصفة عامة . فهناك القواعد والنظم التخطيطية التى تحكم المناطق السكنية ، والتى تختلف عن تلك المخصصة للمناطق الصناعية . وفى ضوء ذلك سوف نتناول التخطيط المتعلق بكل منطقة من المناطق العمرانية سالفه الذكر .

أولاً : التخطيط البيئى الخاص بالمناطق السكنية :

تكاد تُجمع التشريعات الخاصة بالتخطيط العمرانى على ضرورة وضع قواعد ونظم لتخطيط المناطق السكنية ، على أن يراعى فى هذه القواعد حماية البيئة . فمن ناحية أولى يجب عند اختيار موقع المناطق السكنية أن يتم وضع قواعد تكفل بُعدها عن المناطق الصناعية، وكذلك بُعدها عن الأراضي الزراعية ، وذلك حتى لا يؤدي الزحف العمرانى على الأراضي الزراعية إلى القضاء عليها ، ونشوء ظاهرة التصحر ،^(٥٠٣) كما يجب إبعاد المناطق السكنية عن خط الساحل للبحار والأنهار لمسافة كافية تسمح بوجود مناطق عبور لمرتادى الشواطئ ، ومن ناحية ثانية يجب إنشاء الأحزمة الخضراء حول المناطق السكنية ، ووضع تنظيم لإنشاء الحدائق العامة وصيانتها، كما يجب تخصيص مساحة فى كل منطقة سكنية لإقامة مشاتل لإنتاج الأشجار ، على أن تُتاح مزارع هذه المشاتل للأفراد والهيئات بسعر التكلفة ، مع وجود إمكانية القيام بتشجير الأماكن التى يطلبونها بسعر مناسب أو مخفض ، من ناحية ثالثة يجب التخطيط لأن تكون المناطق السكنية بعيدة عن مصادر التلوث ، وذلك بعدم السماح بإقامة المحلات المقلقة

(٥٠٣) انظر فى ذلك د. مصطفى عبد الفتاح الطميدلوى ، مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها.

للراحة أو الضارة بالصحة ، وكذلك الأسواق والمشروعات التجارية فى هذه المناطق ، كما ينبغى تقليل وتهدئة حركة مرور السيارات فى داخل المناطق السكنية للمحافظة على هدوئها،^(٥٠٤) ويجب الإرشاد إلى عدم إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة أو المخلفات الصلبة من ملوثات الهواء إلا بعيداً عن المناطق السكنية^(٥٠٥) ، بحيث يتم حرق هذه المخلفات فى محارق خاصة ، يُراعى فيها أن تكون تحت الرياح السائدة وأن تبعد بمسافة مناسبة عن المناطق السكنية ، وتكون سعة المحارق المخصصة كافية لحرق القمامة المنقولة إليها فى خلال مدة قليلة.

وقد راعى المشرع المصرى وهو بصدد إعداد قانون التخطيط العمرانى الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ أغلب هذه القواعد . فقد أوكلت المادة الثالثة عشرة من القانون للجنة التنفيذية تحديد المعدلات التخطيطية ، والقواعد والشروط والأوضاع الواجب مراعاتها فى تقسيم الأراضى ؛ ومنها :

أ- وجوب تخصيص مساحة للطرق والميادين والحدائق والمتنزهات العامة دون مقابل من أراضى التقسيم المعدة للبناء والتعمير ، وعلى ألا تتجاوز هذه النسبة ثلث المساحة الكلية لأراضى التقسيم ، وفى حالة الرغبة فى زيادة هذه النسبة أجاز القانون اتباع إجراءات نزع الملكية فيما يجاوز النسبة المذكورة.

ب- تحديد عروض الشوارع بالتقسيم العمرانى فى ضوء ما يُحتمل من ازدياد المساكن وحركة المرور ، وغيرها من الاعتبارات المتصلة بال عمران بالمنطقة التى يقع بها التقسيم والمناطق المجاورة لها . ويجب ألا يقل العرض عن عروض الشوارع التى تكون امتداداً لشوارع قائمة أو صادر بها قرار من السلطة المختصة.

(٥٠٤) راجع أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها.

(٥٠٥) راجع فى ذلك اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية فى مصر ، من مطبوعات معهد التخطيط القومى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

وفى ذات الاتجاه قررت المادة ٤١ من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط العمرانى - الصادرة بقرار وزير الإسكان والتعمير رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٨٢ - ما يأتى : يُشترط فى إعداد مشروعات التقسيم أن تكون طبقاً للمبادئ والأسس التى بنى عليها التخطيط العام والتخطيط التفصيلى للمدينة أو القرية والاشتراطات البنائية للمناطق وعلى الأخص بالنسبة لاستعمالات الأراضى ، وحركة المرور ، وتوافر المرافق والخدمات العامة مع وجوب مراعاة القواعد الآتية :

(١) أن تكون أبعاد ومساحات البلوكات والقطع ، وغيرها من المساحات المخصصة للاستعمالات السكنية والتجارية والصناعية والمنافع العامة مصممة بحيث توفر القدر المناسب من التهوية والإضاءة ، والمساحات المفتوحة . كما يجب أن تكون أماكن انتظار السيارات وأماكن الشحن والتفريغ خارج حدود الشوارع.

(٢) أن يراعى فى تنظيم وترتيب الشوارع والبلوكات والقطع فى التقسيم الاستفادة الكاملة من الصفات الطبوغرافية وميزات الطبيعة فى موقع التقسيم ، مع المحافظة بقدر الإمكان على الأماكن المشجرة والأشجار المنفردة الكبيرة ، كما يجب أن يؤخذ فى الاعتبار عند تصميم الشوارع الأسس الفنية التى تتضمنها التعليمات التى تضعها الجهة الإدارية المختصة لذلك.

(٣) كما يجب أن يحد الشارع كل قطعة أرض فى مشروعات التقسيم المعدة لإقامة المباني من جانب واحد على الأقل.

(٤) علاوة على أنه لا يجوز إنشاء تقسيم إلا إذا كان متصلاً بأحد الطرق العامة ، وفى حالة إذا كانت أرض التقسيم غير متصلة بطريق عام ورأت الوحدة المحلية المختصة إنشاء طريق للأرض المذكورة حق لها أن تلزم المقسم بأداء مقابل نزع ملكية للعقارات اللازمة لإنشاء هذا الطريق ، وتكاليف إنشائه ، وتزويده بالمرافق العامة.

وكذلك قررت المادة ٤٣ من ذات اللائحة التنفيذية أن يُراعى فى تخطيط وترتيب الشوارع ، وتصميمها ، وعروضها وانحداراتها ، ومراقبتها الأوضاع المقررة فى التخطيط العام ، والتخطيط التفصيلى ، والأسس الفنية التى تضعها الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم لذلك ، علاوة على مراعاة الأمور الآتية :

١- إذا كان عرض الشارع القائم الذى يحد أرض التقسيم يقل عن العرض المقرر ، وجب على المقسم توسيع هذا الشارع القائم من جانب أرض التقسيم ، بمقدار نصف الفرق بين عرض الشارع القائم والحد الأدنى للعرض المقرر.

وللوحة المحلية - بناءً على عرض الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم - أن تلزم المقسم بجعل التوسيع اللازم بكامله من أرض التقسيم . وتحتسب المساحة اللازمة لتوسيع الشارع من أرض التقسيم ضمن المساحات المخصصة للطرق والميادين والحدائق والمتنزهات العامة . على أنه إذا كان الشارع القائم يمر جميعه بأرض التقسيم كان التوسيع جميعه من ضمن أرض التقسيم.

٢- إذا كان التقسيم يُطل أو يحتوى على شارع رئيسى قائم أو مقترح كان للجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدة المحلية المختصة أن تطلب من المقسم توفير شوارع خدمة ، أو قطع ذات واجهات مزدوجة ، أو قطع كبيرة العمق ، أو أى علاج آخر يكون لازماً لأمن المنطقة السكنية ، ويحقق الفصل بين حركة المرور الرئيسية وبين الحركة المحلية.

٣- يجب أن يكون تخطيط الشوارع الداخلية على نحو لا يشجع حركة المرور الرئيسية على اختراقها وذلك للحفاظ على السكينة العامة داخل المناطق السكنية.

٤- إذا كان التقسيم يشتمل على قطع ذات مساحات كبيرة تزيد على المساحات العادية لقطع البناء وجب على المقسم أن ينظم هذه القطع

ويرثها بحيث يمكن فى المستقبل إنشاء الشوارع اللازمة لها عند إعادة تقسيمها . مع ضرورة توفير حق الارتفاق لمرور المرافق العامة ، تحدد المساحة العادية لهذه القطع بقرار من الهيئة العامة للتخطيط العمرانى .

٥- يجب فى مشروعات التقسيم تجنب إنشاء أنصاف شوارع تحدد أرض التقسيم إلا إذا قدم المقسم ما يثبت أنه سوف تُنشأ الأنصاف الأخرى من الأرض المجاورة ، ووافقت الوحدة المحلية على ذلك . كما يجب تلاقى النقاطات الخطرة التى تقل المسافة بين محاورها عن ٦٠ متراً .

٦- للجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدة المحلية المختصة أن تشترط حداً أدنى لعروض الشوارع ، بحيث لا يقل عن عشرة أمتار شاملة نهر الشارع والأرصفة ، وفى حالة عمل ممرات للمشاة بالإضافة إلى شوارع الحركة يجب ألا يقل عرض الممر عن ثلاثة أمتار .

٧- يجب أن يكون الجزء المرصوف من الشارع - والمعد لحركة مرور وسائل النقل - بعرض يتفق مع متطلبات حركة المرور المستقبلية ، كما يكون متفقاً مع التصميم والقواعد التى تضعها الجهة المختصة لذلك . كذلك يجب أن تحدد الشوارع وتنظم بشكل لا ينتج عنه أية صعوبة عند التقدم بمشروعات التقسيم فى الأملاك المجاورة ، وللجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم أن تحدد وضعا معيناً للشوارع التى تنشأ فى التقسيم بحيث تسهيل تقسيم الأملاك المجاورة فى المستقبل .

٨- وفى حالة سماح الجهة الإدارية المختصة بإنشاء شوارع ذات نهايات مغلقة فى التقسيم يجب مراعاة ما يأتى :

(أ) ألا يزيد عرض الشارع عن ١٥٠ متراً مقاساً من منخله إلى مركز حيز الدوران فى نهايته .

(ب) إذا زاد طول الشارع عن ٥٠ متراً يلزم توفير حيز للنوران بنصف قطر لا يقل عن ١٥ متراً مقاساً من مركزه إلى حيز الأملاك ، وعن ٢٠ متراً إلى حيز الرصيف .

(ج) ضرورة إنشاء جزيرة فى حيز الدوران بقطر لا يقل عن ٣,٥٠ متر ولا يزيد عن خمسة أمتار.

٩- لا يجوز للمقسم وضع أسماء للشوارع المنشأة فى التقسيم إلا بموافقة الوحدة المحلية المختصة ، وبشرط ألا يُشكل الاسم الموضوع منه لبساً مع الأسماء القائمة للشوارع الأخرى.

١٠- يُراعى فى تقسيم الشوارع ، والميادين ، والمساحات المفتوحة بالتقسيم الأسس والمعايير ، والقواعد الأخرى التى تتضمنها التعليمات التى تضعها الوحدة المحلية.

وفى دولة الكويت يُعتبر من أولويات السياسات والأهداف التى تضعها الهيئة العامة للبيئة نصب عينها ضرورة ملاءمة التطور العمرانى والسكنى ، والطابع المعمارى للظروف البيئية ولهذه الأغراض وضعت الهيئة العامة للبيئة عدة قواعد لتنفيذ هذه السياسات والأهداف ويمكن إيجازها فيما يلى :

١- ضرورة مراعاة ظروف البيئة المحلية سواء كانت طبيعية أو حضارية أو عوامل جغرافية ؛ علاوة على مراعاة عناصر البيئة الثقافية ، والاجتماعية ، والحضارية بما فى ذلك العادات والتقاليد المتوارثة للمجتمع الكويتى فى التخطيط وإقامة وتوزيع المناطق الحضرية.

٢- وجوب المحافظة على طابع العمارة المحلية للمجتمع الكويتى وتشجيع انتشارها.

٣- كذلك يجب وضع تخطيط متكامل للمناطق الحضرية ، لتوفير الظروف المعيشية والثقافية المناسبة ، ومراعاة عوامل السلامة ، وتوفير مرافق الترفيه والعناصر التجميلية التى تتناسب مع التركيبة السكانية ، ووضع الضوابط المناسبة لذلك.

٤- العمل على معالجة الازدحام السكانى ، بتخفيف الكثافة السكانية فى بعض المناطق السكنية المزدهمة بالسكان ، مع الجِد من

التخصيص التجارى فى المناطق السكنية النموذجية ، علاوة على وجوب مراعاة توفير متطلبات الإسكان الملائم للفئات المختلفة من السكان.

٥- الحد من ارتفاع المباني بالمناطق المجاورة للسواحل ، ومن انتشار المنشآت الثابتة والمتحركة بشكل عشوائى على الشواطئ ، وذلك للاستفادة من نسيم البر والبحر فى تجديد الهواء فى جميع أنحاء المناطق السكنية.

٦- البدء فى الدراسات الفنية المتخصصة للطرز المعمارية للمباني التقليدية القائمة ، وتحليل الطابع المميز لها ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لإحياء وإبراز هذا الطابع المميز والمحافظة على كافة عناصره . مع العمل على تطوير العمارة المحلية والالتزام بعناصرها الرئيسية - سواء من حيث تصميم الفراغات الداخلية أو المظهر الخارجى - بما يحقق بقاء الطابع المعماري المحلى والمحافظة عليه . ويجب تعميم الإلزام بالقيام بتلك الدراسات على المكاتب الهندسية المتخصصة.

٧- دراسة مشاريع بناء المجمعات السكنية وأثرها على الأسر الكويتية ، مع العمل على وضع التصميم المعماري الملائم للظروف ، والتقاليد ، والخلفيات الاجتماعية ومراعاة متطلبات الإسكان لبعض الفئات التى تتطلب ظروفها الاجتماعية والعملية ذلك.

٨- ضرورة مراعاة وجود الأحزمة العازلة حول المناطق الصناعية ومصادر التلوث الناتجة عن الغازات والأتربة والروائح والضجيج والاهتزازات . مع العمل على إبعاد حدود المناطق السكنية بمسافات كافية عن هذه المصادر منعاً لتأثير الملوثات على البيئة السكنية . وذلك بفصل المناطق الحضرية عن المناطق الصناعية ومراعاة تخصيص المساحة المناسبة لإنشاء الحدائق العامة بكل منطقة سكنية ، بخلاف المناطق الخضراء الواجب توزيعها بين المجموعات السكنية وتشجيع برامج التشجير.

ثانياً : التخطيط البيئى الخاص بالمناطق الصناعية :

يقصد بالمناطق الصناعية - وفقاً لما بينته المادة ٢٢ من قانون التخطيط العمرانى المصرى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ - المناطق التى تُخصص لما يُنشأ أو يُدار من المصانع ، أو المعامل ، أو الورش ، أو المخازن ، أو المستودعات ، أو الحظائر ، وغيرها من المحال المقلقة للراحة ، أو المضرة بالصحة العامة، أو المخلة بالأمن العام ، أو حركة المرور والتى يقتضى الصالح العام حظر إقامتها فى غير المناطق الصناعية.

ويتطلب التخطيط البيئى للمناطق الصناعية مراعاة عدة أمور ؛ منها : ضرورة القيام بدراسات التأثير البيئى للمنشآت الصناعية على المناطق التى سوف تقام بها ، كذلك يجب أن تكون بعيدة عن المناطق المأهولة بالسكان ، ويجب أن تكون بعيدة عن المناطق الأثرية والأراضى الزراعية بحيث لا تؤدى إقامة المناطق الصناعية بالقرب من الأراضى الزراعية أو عليها إلى تصحر هذه الأراضى. (٥٠٦)

علاوة على ما تقدم ؛ يجب أن يكون الموقع الذى تُقام عليه المناطق الصناعية مناسباً لنشاط المنشأة الصناعية التى ستقام عليه ، بما يضمن عدم تجاوز الحدود المسموح بها لملوثات الهواء ، إذ يجب أن تكون جملة التلوث الناتج عن مجموع المنشآت الصناعية فى المنطقة الواحدة فى الحدود المصرح بها . كما يجب مراعاة اتجاه الرياح ، وانسياب المياه السطحية والجوفية بحيث لا تتجه من المناطق الصناعية للمناطق الأخرى وإنما العكس (٥٠٧) ، وكذلك ضرورة تيسير شبكة طرق مناسبة تخدم هذه المناطق الصناعية، (٥٠٨) كذلك يجب وضع خطة

(٥٠٦) راجع فى تفصيل ذلك د. مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى ، مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، المرجع السابق ، ص ٦٤.

(٥٠٧) أ.د. ماجد راجب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، المرجع السابق ، ص ٣٤.

(٥٠٨) انظر بشأن النظام القانونى للطرق العامة كلاً من المستشار مدحت حافظ إبراهيم ، النظام القانونى للطرق العامة مجلة هيئة قضايا الدولة ، المنة السادسة والأربعون ، أكتوبر ديسمبر ٢٠٠٢ ، العدد الرابع ص ٣ وما بعدها - د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢٦ وما بعدها.

لحماية البيئة داخل أماكن العمل ، إذ يقع على عاتق أصحاب المنشآت الصناعية اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب أو انبعاث الملوثات داخل مكان العمل - إلا في الحدود المسموح بها - سواء كان هذا التسرب ناتجاً عن طبيعة ممارسة المنشأة الصناعية لنشاطها ، أو عن خلل في الأجهزة ، وفي سبيل ذلك يجب عليهم اختيار الآلات ، والمعدات ، والمواد ، وأنواع الوقود المناسبة للمحافظة على العاملين بالمنشأة الصناعية تنفيذاً لشروط السلامة والصحة المهنية. (٤٠٩)

وقد اتبعت الأجهزة الإدارية المسؤولة عن التخطيط العمراني في جمهورية مصر العربية أخيراً مسلكاً جيداً ، بتخصيص مناطق صناعية بالمدن الجديدة . مثل مدينة العاشر من رمضان ، والسادس من أكتوبر ، والسادات . حيث تم اتباع التخطيط السليم بإبعاد هذه المناطق الصناعية عن المناطق السكنية. كذلك تم نقل بعض المناطق الصناعية القديمة التي كانت موجودة في الكتلة السكانية داخل القاهرة الكبرى إلى هذه المناطق الصناعية الجديدة . مثل نقل المدايع من منطقة مصر القديمة بالقاهرة إلى المنطقة الصناعية بمدينة بدر ، وكذلك تم نقل الكثير من الأسواق إلى خارج الكتل السكانية مثل سوق روض الفرج والذي تم نقله إلى مدينة العبور. (٤١٠)

وفي دولة الكويت أوكل قانون الصناعة رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ ولائحته التنفيذية للهيئة العامة للصناعة (٤١١) سلطة وضع الخطط الكفيلة بإنشاء المناطق الصناعية وتقسيمها بطريقة تراعى فيها حماية البيئة، فقد جعلت المادة (٢٩) من القانون من ضمن المهام المسندة للهيئة اقتراح مواقع المناطق الصناعية والحرفية في إطار المخطط الهيكلي العام ، وتخطيط وتجهيز البنية الأساسية لهذه المناطق ،

(٤٠٩) انظر في تفصيل ذلك . موسوعة المجالس القومية المتخصصة ، ١٩٩٦ - ١٩٩٧ ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣.

(٤١٠) انظر في ذلك أ.د. محمد محمد عبد النصف ، قضية سوق روض الفرج . دراسة تحليلية نقدية لحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ أبريل ١٩٩٣ ، القاهرة ١٩٩٥ ، ص ١٠ وما بعدها.

(٤١١) انظر : نايف مطلق المطيري ، الهيئة العامة للصناعة في دولة الكويت - اختصاصاتها القانونية والإدارية ، دراسة تحليلية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٧ ، ص ٢١٥.

بالإضافة إلى إعداد وتصميم وتنفيذ مشاريع الخدمات الصناعية المكملة للصناعة وتشغيلها وإدارتها سواء بطريقة مباشرة أو بالتعاون مع الجهات المختصة ، وتخصيص وتقسيم مواقع القسائم الصناعية والحرفية ومواقع الخدمات داخل المناطق الصناعية.

وقد ألزمتها ذات المادة - وهي بصدد - القيام بوضع الخطط والأعمال السابقة بأن تتخذ الاحتياطات الكافية لسلامة المرافق العامة والممتلكات ومراقبة السلامة الصناعية ، والوقاية من الحريق بالنسبة للمنشآت المقامة فى المناطق الصناعية ، وبجوار ذلك ألزمتها بوضع الخطط الكفيلة للمحافظة على نظافة الطرق العامة والميادين والأرصعة من مخلفات المصانع والمحلات العامة داخل هذه المناطق وبالجمله ألزمتها بأن تضع من الخطط ما يمكنها من التأكد من التزام المشروع الصناعى بكافة القواعد المحلية والدولية الخاصة بحماية البيئة.

كذلك عهدت المادتان (٣٤) ، (٣٥) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار وزير التجارة والصناعة رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٩٩ لمجلس إدارة الهيئة بوضع الخطط والقواعد والأحكام المتعلقة بشروط المسافة البينية التى تفصل بين القسائم الصناعية والمساحات التى يتم عليها البناء وارتفاعاته وأحجامه ، والشروط الواجب توافرها فى الإنشاءات على القسائم الصناعية والحرفية ومواقع الخدمات؛ سواء من حيث الأرضيات ومواد البناء والارتفاعات والأسقف والتهوية والإضاءة والأصباغ والموارد المائية ، أو التجهيزات الصحية وكيفية التخلص الأمن من نفاياتها الصناعية من أجل حماية البيئة فى نطاقها.

وجاءت المادة (٣٦) من ذات اللائحة فقررت جواز إلغاء القسيمة الصناعية أو الحرفية بقرار من مجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة فى حالة مخالفة قواعد حماية البيئة والسلامة والأمن الصناعى ، أو الغرض الذى صدر من أجله قرار التخصيص.

وعلى الرغم مما تقدم فإن الواقع العملى يؤكد أن وجود بعض المناطق الصناعية يؤثر مشكلات بيئية ، بسبب وجود هذه المناطق الصناعية بالقرب من المناطق السكنية ، والواقع أن السبب الرئيسى فى هذه المشكلة يكمن فى التوسع

العمرائي ؛ ذلك أن تنظيم المناطق الصناعية والسكنية في دولة الكويت تم قبل مدة زمنية طويلة لم يراعى فيه التخطيط بعيد الأمد ومن أمثلة هذه المناطق منطقة الشويخ الصناعية ، ومنطقة شرق الصناعية ، والثان تقعان في وسط مدينة الكويت . ويبدو أن التغلب على مشكلة هاتين المنطقتين الصناعيتين سوف يكون - حسب ما صرح به مدير إدارة المخطط الهيكلي ببلدية الكويت - بإزالة التهام وتحويلهما إلى مناطق سكنية ذات كثافة خفيفة ، مع نقل المنشآت الصناعية الموجودة بهما إلى مناطق بعيدة حسب المخطط الهيكلي الجديد. (٥١٢)

الفرع الثاني

التخطيط المالي وحماية البيئة

يمكن استخدام فكرة التخطيط المالي أو السياسة المالية للدولة بهدف حماية البيئة. وذلك عن طريق فرض أنواع معينة من الرسوم أو الضرائب للأغراض البيئية، وهي ترمي إلى إجبار المنتجين على تحمل تكاليف التأثيرات الخارجية للبيئة من خلال فرض ضرائب على المنتجات التي تم تصنيعها بطرق ملوثة للبيئة (٥١٣) ، وسوف

(٥١٢) انظر في ذلك جريدة القبس الكويتية ، العدد ١٢٢٧٦ ، ص ٢.

(٥١٣) انظر بشأن فكرة الضريبة البيئية كأحدى وسائل حماية البيئة كلا من أ.د. سيد عطية عبد الواحد ، الضريبة البيئية ماهيتها - أنواعها - أثرها ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة عين شمس ، ص ٤٦ وما بعدها - أ.د. محمد إبراهيم منصور ، دور الضريبة في مكافحة التلوث وحماية البيئة - تحليل الآثار التخصيصية - بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، ص ٥ وما بعدها - د. رمضان صتيق محمد حسين ، دور التشريعات الضريبية في حماية البيئة وبصفة خاصة من التلوث الناشئ عن البنترول ، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، ص ٦ وما بعدها - تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية بالمجالس القومية المتخصصة - برئاسة جمهورية مصر العربية ، الدورة الثانية والعشرون ، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، ص ٢٢٠ وما بعدها - كذلك د. محمود الكردي وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة التقرير الأول ، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ٢٠٠١ ، ص ١٨٤ وما بعدها.

نتناول ماهية الضرائب البيئية ودورها في حماية البيئة ، ومدى تطبيقها لدى دول الدراسة المقارنة ودولة الكويت.

أولاً : ماهية الضرائب البيئية :

يتطلب تناول ماهية الضرائب البيئية التعرض بالدراسة لأمرين :
الأول تعريفها ، والآخر مبررات فرضها.

١ - تعريف الضرائب البيئية :

يقصد بالضريبة البيئية أنها مبلغ مالي يدفعه الممول جبراً بهدف حماية البيئة. ويمكن تعريف الضريبة البيئية أيضاً أنها الضريبة التي تُمارس تأثيراً مرغوباً فيه على البيئة . وعلى ذلك فإن تعريف الضريبة البيئية لا يختلف كثيراً عن تعريف الضريبة بصفة عامة ، فهذه الأخيرة ما هي إلا عبارة عن اقتطاعات جبرية يدفعها الأفراد مساهمة منهم في التكاليف والأعباء العامة لحماية البيئة إنما هو أمر يندرج ضمن الأعباء العامة. (٥١٤)

٢ - مبررات فرض الضريبة البيئية :

ذهب البعض إلى القول بأن مبرر فرض الضريبة البيئية هو ذات مبرر فرض الضريبة بصفة عامة ، والذي يكمن في اجتذاب النقود من أجل النفقات العامة . إلا أن هذا التبرير قد وجهت إليه سهام النقد ، فهو يهمل الهدف الأساسي للضريبة البيئية في حماية البيئة وصيانتها ويهدم كل خصوصية للضريبة البيئية. (٥١٥)

(٥١٤) انظر

- M. Duverger : Finances publiques, P.U.F., 1984, p 25 .
- Burgemmeier, Harayama, Wallart : Théorie et pratique des taxes environnementales, op. cit., p 89 .

(٥١٥) انظر د. سيد عطية عبد الواحد ، الضريبة البيئية ، المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدهما -
أ.د. محمد إبراهيم منصور ، دور الضريبة في مكافحة التلوث وحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧.

وذهب رأى آخر إلى القول بأن مبررات فرض الضريبة البيئية تدور فى مجملها حول حماية حق الإنسان فى أن يعيش فى بيئة سليمة خالية من كل مظاهر التلوث . وعلى ذلك فإن مبررات فرض الضريبة البيئية إنما تكمن بصورة أساسية فى المحافظة على صحة وجود الإنسان والكائنات الحية الأخرى. (٥١٦)

وفى ذات الاتجاه برر البعض فرض الضريبة البيئية بهدف التقليل من المخاطر البيئية ، وإمكانية استخدام عائداتها لتعويض من يتعرضون للضرر . ومما لا شك فيه أن الأفراد الموجودين قرب المنشآت الصناعية المتسببة فى التلوث تواجههم أخطار وأمراض شتى تحتاج إلى تعويضهم.

ونزعم أن الغرض من فرض الضريبة البيئية إنما يكمن فى هدف أساسى وهو حماية البيئة بصفة عامة سواء عن طريق تقليل الانبعاث والملوثات الناتجة عن النشاط المفروض عليه الضريبة ، أو كان بغرض استخدام إيرادات الضريبة فى توقي الآثار البيئية الضارة للمنشآت المفروض عليها الضريبة ، وهو ما يمثل خير تعويض للمتضررين من الأنشطة المضرة بالبيئة . ويدخل فى هدف حماية البيئة أيضاً توجيه المشروعات الصناعية الملوثة للبيئة إلى استخدام وسائل تكنولوجية متقدمة للتقليل من المخاطر البيئية الناجمة عن أنشطتها.

ثانياً : دور الضريبة البيئية فى حماية البيئة :

إن فرض الضرائب البيئية وسيلة قوية لتوجيه النظم الاقتصادية والقانونية نحو صحة بيئية أفضل. فالحكومات بفرضها ضرائب على المنتجات والأنشطة التى تلوث النظم الطبيعية ، أو تعمل على تدهورها تضمن أخذ الخسائر البيئية فى الحسبان ، كما أن الأفراد أنفسهم يمكنهم أن يأخذوا فى الحسبان أيضاً عند تفكيرهم فى اللجوء إلى استخدام أنشطة مضرة بالبيئة.

(٥١٦)

- A. Lipietz : Economie politique des écotaxes, Fiscalité de l'environnement, Rapports, Dominique Bureau, Olivier Godard et autres , la documentation Francaise, 1998 , p. 19 et s.

فالضرائب البيئية تستطيع المساعدة على تحقيق أهداف كثيرة من اعراض حماية البيئة . فكل منتج أو مستهلك يقرر منفرداً كيف يتلاءم والأثمان التى ترتفع ، فالضريبة على الانبعاثات فى الهواء - على سبيل المثال - قد تؤدي ببعض المصانع إلى تركيب أجهزة إضافية للتحكم فى التلوث ، وتؤدي ببعضها الآخر إلى تغيير عملياتها الإنتاجية ، وربما اضطرت مصانع أخرى إلى إعادة تصميم المنتجات بحيث تولد نفايات أقل. (٥١٧)

ونعتقد أن الضرائب البيئية تمارس دوراً كبيراً فى حماية البيئة ، فهى من ناحية تضع بين يد الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة إيرادات مالية خاصة - لا سيما إذا كانت لهذه الأجهزة ميزانية مستقلة يدخل فى إيراداتها جزء من هذه الضريبة - تمكّنها من القيام بالأنشطة اللازمة لحماية البيئة . ومن ناحية أخرى فإنها وإن لم يكن لها وصف العقوبة إلا أنها تتمتع بصفة الردع إذ أنها تمنع الملوّثين من انتهاز طرق فى الإنتاج من شأنها تلويث البيئة ، كما أنها تضع فى حسبان من يُقدم على ممارسة نشاط ضار بالبيئة إلى الإحجام عنه إذا ما قدر أن تكلفة إنتاج السلعة والتي تدخل فيها الضريبة البيئية أكبر بكثير من ثمنها.

ثالثاً : مدى تطبيق فكرة الضرائب البيئية لدى الدول :

ذهبت بعض التشريعات البيئية فى الدول المتقدمة إلى فرض رسوم على شراء أو استيراد الماكينات أو الآلات التى تلوث البيئة . كما أن هناك تشريعات تحتم فرض ضرائب خاصة ، مثل ضرائب الكربون Carbon Taxes ، أو ضريبة خضراء Green Taxes ، أو الضرائب البيئية Environmental Taxes التى تفرض على الشركات لمنع التلوث أو لإزالته . وهناك تشريعات

(٥١٧) انظر بشأن دور الضرائب البيئية فى حماية البيئة كلاً من : د. رمضان صديق محمد حسين ، دور التشريعات الضريبية فى حماية البيئة وبصفة خاصة من التلوث الناشئ عن البترول ، المرجع السابق ، ص ١٣ - د. محمود الكردى وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها - وتقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية - المجالس القومية المتخصصة ، الدورة الثانية والعشرون ، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .

تحتّم فرض المساهمة فى تكاليف معالجة النفايات بهدف تحسين البيئة ، وهناك تشريعات تفرض ما يسمى بالضرائب الإيكولوجية Ecological Taxes.

ذلك أن التشريعات الخاصة بحماية البيئة لا تكفى وحدها لوقف تدهور وتلوث البيئة واستنزاف مواردها ، ولضمان نجاحها فى أداء واجبها لا بد من استجابة واعية للمواطنين - سواء كانوا منتجين أو مستهلكين - للأهداف التى ترمى إليها السياسة التشريعية لهذه التشريعات . كما أن تطبيق قوانين البيئة والرقابة على تنفيذها يتطلب المزيد من الإنفاق ، حيث إن السياسة البيئية الرشيدة تعمل لتحقيق أهدافها بأقل تكلفة ممكنة . لذا يجب استخدام أدوات اقتصادية - إلى جانب هذه التشريعات - مثل فرض ضرائب ورسوم على الانبعاث والتلوث. والأدوات الاقتصادية لحماية البيئة هذه تركز على مفاهيم الكفاءة الاقتصادية ، أى تحقيق السياسة البيئية بأقل تكلفة ممكنة ، وتعمل على ترغيب أو إجبار مسبب التلوث إلى اتباع أهداف السياسة البيئية لمنع التلوث والانبعاث وتلقى حوثه بقدر المستطاع.

وترجع الأصول النظرية لاستخدام الأدوات الاقتصادية والمالية فى حماية البيئة إلى عالم الاقتصاد " بيجو " الذى دعا إلى تضمين التكلفة الاجتماعية لتلوث البيئة فى تكاليف الإنتاج من خلال فرض ضرائب خاصة . وتكون هذه الضريبة مساوية للتكلفة الجدية لإجراءات ضبط التلوث فى ضوء المعايير المطلوبة ، وتفرض على الانبعاثات الذى تتجاوز الحدود المسموح بها ، وسيكون من مصلحة مسبب التلوث ترشيد قراراته الاقتصادية بعد فرض هذه الضريبة.

وقد طبقت الكثير من الدول هذه الضريبة البيئية ؛ من ذلك ألمانيا الاتحادية (٥١٨) والتى نجحت فى فرض رسوم على مياه الصرف، فالسياسة التشريعية لحماية نوعية المياه وجودتها المطلوبة داخل الحدود الإقليمية للجمهورية الاتحادية الألمانية تتمثل فى قانون رسوم مياه الصرف الذى فرض ضريبة على الانبعاثات تقع على

(٥١٨) راجع فى ذلك : د. صلاح زين الدين ، تطور التشريعات والسياسة البيئية فى ألمانيا الاتحادية والدروس المستفادة منها للتجربة المصرية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ ، ص ٢٤.

الملوث مباشرة مما يجعلها تتفق مع مبدأ الملوث يدفع^(٥١٩) من ناحية ، ومن ناحية

^(٥١٩) ظهر مبدأ الملوث يدفع لأول مرة في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية O.E.C.D عام ١٩٧٢ ، كمبدأ للسياسات البيئية Environmental policies يهدف إلى تشجيع الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد الطبيعية التي تحتويها البيئة ، وكمبدأ اقتصادي يرمى إلى تحمل الملوث تكاليف منع ومكافحة التلوث كي تكون البيئة في حالة مقبولة Acceptable state . ولقد تطور المبدأ في التسعينيات ، ليكون مبدأ قانونياً معترفاً به عالمياً.

حيث جاء ليؤكد نظرية المخاطر أو المسؤولية الموضوعية كأساس للمسئولية عن الأضرار الناجمة عن التلوث البيئي، فيتحمل الملوث (محدث الضرر أو التلوث) - سواء أكان فرداً أم شركة أم الدولة نفسها - المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالبيئة أو بالأشخاص ولو لم يثبت في جانبه عنصر الخطأ ، إذ يكفي إثبات علاقة السببية بين الفعل الصادر عنه وبين الضرر المترتب على هذا الفعل أو النشاط ، وذلك هو جوهر فكرة نظرية المخاطر.

وعليه يمكن القول إن مبدأ الملوث يدفع قد جاء - طمس مبادئ أخرى - تعضيداً للالتزام الدولي بكفالة أكبر قدر من الحماية للبيئة ، فمن خلاله يمكن تلافي عدم قبول الدول بالإقرار المسبق بمسئوليتها المطلقة عن الأضرار التي تحدثها الأنشطة غير المحظورة دولياً بالبيئة.

- L. Kramer : " Focus on European Environmental Law " London, Sweet & Maxwell 1992, p. 247 and p. 250 .

- H. Smets : " Le principe pollueur payeur, un princip economique erige en principe de droit de l'environnement ? " op. cit., p. 340 .

- A. Kiss : " La reparation pour atteinte a l'environnement " in, colloque de Mans " La responsabilité dans le système international " Editions A. pedone, 1991, p. 225 .

وراجع أيضاً د. أشرف عرفات أبو حجازة ، مبدأ الملوث يدفع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١١ وما بعدها - و د. محمود الكردي وآخرين دراسات حول تلوث البيئة ، القانون وتلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ وما بعدها.

جدير بالذكر ، أن الفقه الإسلامي أخذ منذ زمن بعيد بمبدأ معادل بالتطبيق لقاعدة الضرر يزال ، ومبدأ لا ضرر ولا ضرار ، الأمر الذي أكد شيخ الإسلام ابن تيمية في فتاوى صائرة عنه ، فعندما سنل عن " سفينة غرقت في البحر وقد كان فيها جرار زيت حار ، ثم إن أهل القرية تعاونوا على المركب حتى أخرجوها إلى البر ، وقلبوها فطفئ الزيت على وجه الماء ، وبقي رانجا مع الماء ، ثم إن أهل القرية جاعوا إلى البر فوجدوا الزيت على الماء ، فجمع كل واحد منهم ما قدر عليه ، والمركب قريبة منهم ، فهذا الزيت حلال أم حرام ؟ أجاب بأن اللذين جمعوا الزيت على وجه الماء قد خلصوا مال المعصوم من التلف ، ولهم أجره المثل ، والزيت لصاحبه ، الأمر الذي يستنبط منه : -

أخرى فإن الضريبة البيئية في ألمانيا والمتمثلة في رسوم مياه الصرف تعتبر أداة سياسية متعلقة بحماية البيئة ، وهي تؤدي وظيفتها بيئياً واقتصادياً . ويبدو لها دور إيجابي . ذلك أن مديري المصانع سيقارنون بين معدل الضريبة وبين تكاليف الاستثمار والصيانة اللازمة لتنظيف مصانعهم ، ولن يعملوا على تجديد الانبعاثات إلا إذا كانت التكاليف الإضافية الناجمة عن ذلك أقل من الضريبة . ومن شأن هذا الوضع أن يكون أقل مرضاة للمتهمين بالاعتداء على البيئة . بينما يجد الاقتصادى قيمة استخدام هذا القانون فى إمكان تحقيق الأجمالى الكلى لتخفيض الانبعاثات بأقل تكلفة كلية مؤثرة . والفصل فى هذا هو مدى ارتفاع قيمة الضريبة ، والأهداف البيئية التى تسعى مثل هذه السياسات إلى بلوغها وهو الإبقاء على نوعية المياه عند مستوى رقم ٢ ، وهو الثانى بين أفضل أربعة مستويات لنوعية الحياة.

وبالرغم من انخفاض سعر ضريبة مياه الصرف فى ألمانيا الاتحادية فقد كان للقانون أثر مفيد ؛ إذ أعقبه صدور إعلان سياسى عن جهود للتنظيف فى حوالى ٦٠ % من التجمعات السكنية ، وفى ٧٥ % من المصانع التى تُصرف مخلفاتها فى موارد المياه مباشرة . بالإضافة إلى ذلك يجب النظر إلى قانون ضريبة مياه الصرف مقترناً بقانون الموارد المائية الذى يُحدد المعايير الدنيا بالنسبة للمياه المنصرفة - أى المعايير الفنية المقبولة بوجه عام - بغض النظر عما يتحمله الملوث من تكاليف . ويضمن هذا القانون أيضاً المساعدة فى نجاح المطالبة بالتعويض ، كما حدث بالنسبة لما طلبته هيئة مياه مدينة بون فى دعاها الرائدة

١ - أن تكلفة مكافحة التلوث تكون على عاتق من صدر عنه أو تسبب فيه ، وهو ما يتطابق مع مبدأ الملوث يدفع، الثابت فى فقه القانون الدولى العلم. وغنى عن البيان أن المثل الذى أجاب عنه ابن تيمية قليل للتطبيق على أمور أخرى كل يحدث تلوث البحر بسبب تسرب البترول أو المواد المشعة أو الذرية أو نفايات ومخلفات المصانع أو غيرها.

٢ - أن الشئ يكون مملوكاً لصاحبه حتى ولو فقد فى البحر فإنه يظل ملكاً لصاحبه ، لأنه بمثابة اللقطة وبالتالي يجب أن يطبق عليه ما هو مطبق بشأنها.

راجع فى تفصيل ذلك أد. أحمد أبو الوفا ، الإعلام بقواعد القانون الدولى والعلاقات الدولية فى شريعة الإسلام ، الجزء الثامن ، (نظرية الضمان أو المسؤولية الدولية فى الشريعة الإسلامية) ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ١٨٤ وما بعدها.

ضد شركة باسف الألمانية للكيمياويات. (٥٢٠)

وفي جمهورية مصر العربية قرر قانون النظافة المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٦ م فرض رسوم إجبارية يؤديها شاغلوا العقارات المبنية بما لا يجاوز نسبة معينة من قيمتها الإيجارية كنسبة ٢ % مثلاً تخصص حصيلتها للنظافة العامة . وهناك من الإجراءات المقترحة التي تضمنتها خطة العمل البيئي سنة ١٩٩٢ م . فرض رسوم لجمع ومعالجة النفايات والتخلص منها ، أو فرض ضرائب على المنتجات الضارة بالبيئة . وتمثل هذه الإجراءات المقترحة خطوة كبيرة نحو حماية الموارد الطبيعية ، وزيادة الوعي بالمساهمة من قطاعات المجتمع المختلفة في تحمل تكاليف منع التلوث ومكافحته (٥٢١) ، والتي يجب الإسراع في تطبيقها في الوقت الحالي وهي تتطلب القيام بثلاثة إجراءات هي :

الإجراء الأول : يتعلق بفرض رسوم تغطي نفقات إدارة النفايات البلدية ، بما يشمل الجمع والنقل، والمعالجة البيئية السليمة في النهاية . وتقدر بحوالي ٢ % من القيمة الإيجارية للوحدة ، وفي انخفاض الإيجارات فإن تلك الرسوم تكون في حدود ٤ قروش إلى ٤٠ قرشاً في الشهر . وتكون في الأحياء الأغنى من جنه إلى ثلاثة جنيهات . ويظهر من التقديرات أن تكلفة الخدمات بمدينة القاهرة هي جنيهان

(٥٢٠)

Albrech H.J. "Environmental Crimes, The First Egyptian-German Colloquium on Criminal Law and Criminology, Cairo, April 1987. The National Review of Criminal Sciences, 1987, Vol. 30.

التقرير الوطني عن البيئة في مصر : موجز عن الأنشطة الحالية والرؤية المستقبلية رئاسة مجلس الوزراء . جهاز شئون البيئة ، القاهرة ، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، ديسمبر ١٩٨٥ .

مشار إليهما لدى د. محمود الكردي وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

(٥٢١) د. مصطفى منير ، " جرائم إساءة استعمال السلطة الاقتصادية " ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢ .

لكل مسكن فى الشهر . ويجب حساب الرسوم على أساس التكلفة الفعلية ، والتي سوف تختلف من مدينة إلى أخرى ، ومن حى إلى آخر ، وحسب تقنية المعالجة المستخدمة ، وسوف تحصل الرسوم مع فاتورة الكهرباء وتتناسب مع كمية الاستهلاك للطاقة.

الإجراء الثانى : وهو سياسى بينى يتعلق بتخصيص رسوم إضافية تفرض على المنتجات الضارة بيئياً . ويتطلب هذا الإجراء إمكانية إقرار رسوم إضافية أو ضرائب تفرض على منتجات محددة يثبت بالدليل الموثق أثرها السلبى على البيئة مثل البطاريات القلوية ، وبطاريات النيكل - كاديوم ، ومنتجات المحركات وغيرها . وسوف تدخل هذه الرسوم الإضافية أو الضرائب فى حساب خاص يستخدم فقط فى أغراض جمع ومعالجة أو تدمير نفايات تلك المنتجات.

الإجراء الثالث : وهو الآخر إجراء سياسى بينى ، ويتعلق بالتغطية الكاملة لتكاليف معالجة النفايات الضارة ونفايات المستشفيات المعدية . وهذا يتطلب فرض الرسوم اللازمة لهذه التغطية ، بعد أن يستكمل جهاز شئون البيئة إعداد الخطوط العامة الإرشادية والتعليمات التنظيمية ، ويختتم استخدام التجهيزات المتوافرة لأغراض معالجة وتدوير هذه النفايات.

وفى دولة الكويت يمكن أن نجد تطبيقاً وحيداً للرسوم البيئية ، من ذلك ما قرره المادة ١٢ من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت من اختصاص المجلس البلدى - فى إطار الخطة العامة للدولة والميزانية المعتمدة - بعدة أمور ؛ منها فرض رسوم مقابل الخدمات البلدية ، أو الانتفاع بالمرافق البلدية أو تعديلها أو إلغائها . وفى ذات الإطار نصت المادة ٢٦ من ذات القانون بأن يصدر الوزير المختص بالشئون البلدية فى حدود القوانين وبعد موافقة المجلس البلدى اللوائح والنظم الخاصة بوضع قواعد تبين رسوم الانتفاع بالخدمات البلدية . وقت وافق المجلس البلدى بالفعل على فرض رسوم نظافة بواقع دينارين كويتى عن كل وحدة سكنية.

الفرع الثالث

تطبيق التخطيط البيئي فى مجال حماية البيئة الأثرية

تعتبر الآثار وسائر مفردات التراث الحضارى^(٥٢٢) والطبيعى من المكونات الأساسية فى المحيط الاجتماعى أو البيئة الاجتماعية التى أوجدها الإنسان أو الطبيعة.^(٥٢٣) وعلى ذلك فإن الآثار باعتبارها تُشكّل جزءاً من البيئة - سواء كانت آثاراً من صنع الطبيعة أو الإنسان - تحتاج إلى وضع تخطيط دقيق للمحافظة عليها ، وذلك عن طريق البحث عن أفضل الطرق والسبل للمحافظة على العقارات والمنقولات ذات القيمة التاريخية أو الفنية . ولا يتأتى ذلك إلا بوضع خطط تمنع زحف العمران على المناطق الأثرية ، سواء كان هذا العمران فى صورة إقامة مناطق سكنية بالقرب من البيئة الأثرية ، أو شق طرق أو أنفاق ما عدا الطرق التى تخدم مرئادى هذه الآثار . كذلك يجب التخطيط لمنع هدم المباني التاريخية والأثرية أو تغيير معالمها . كما يجب وضع خطط محكمة لحماية هذه الآثار من السرقة والضياع.

علاوة على ما تقدم فإن الأمر يحتاج إلى وضع خطط محكمة لوقاية هذه البيئة الأثرية من التدهور الطبيعى بفعل عوامل التعرية ، وزحف الرمال ، والأمطار الحمضية التى تعمل على تآكل الآثار ، وكذلك منع تسرب المياه الجوفية، ومياه الصرف الصحى أسفل المناطق الأثرية . أضف إلى ذلك فإن الأمر يحتاج إلى وضع سياسة تشريعية عقابية محكمة لردع المضررين بالبيئة الأثرية لئلا كان شكل هذا الضرر. زيادة على ما سبق فإنه يجب إنشاء الأجهزة المتخصصة التى تتولى

^(٥٢٢) انظر بشأن تعريف الآثار والمقصود بالتراث الحضارى ، كلاً من د. على سيد حسن ، الحماية القانونية للآثار ، مجلة القانون والاقتصاد ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق ، بجامعة القاهرة ، العدد التاسع والخمسون ، ١٩٨٩ ، ص ٣ وما بعدها - أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ .

^(٥٢٣) د. محمد عبد الفتاح القصاص ، البيئة والجنس البشرى ، مجلة جامعة المنصورة للبيئة ، ١٩٩٤ ، ص ١١ وما بعدها .

التخطيط لترميم هذه الآثار والتفتيش عليها بين وقت وآخر. (٥٢١)

وفى دولة الكويت جعلت الهيئة العامة للبيئة من أولويات السياسات العامة لحماية البيئة المحافظة على التراث القومى ، فقد وضعت نصب عينها المحافظة على المباني ذات القيمة التاريخية ومن أجل ذلك اتبعت سياسة وإجراءات تخطيطية يمكن ردها إلى ثلاثة محاور :

المحور الأول حياة بعض البيوت الكويتية القديمة ، والتي تمثل الحياة المعيشية لمختلف طبقات المجتمع الكويتى وذلك للاهتمام بصيانتها وترميمها بشكل يتفق وطابعها الأثرى ومنع هدمها أو الإضرار بها حتى ولو من جانب ملاكها. **والمحور الثانى** استغلال بعض البيوت كمتاحف لعرض الآثار الشعبية ونتائج الحرف اليدوية ، والمكتشفات الأثرية وهذا من شأنه أن يسودى - علاوة على المحافظة على البيئة الأثرية - إلى تنشيط السياحة الداخلية والخارجية . **والمحور الثالث** صيانة الآثار وترميمها ، ونشر المعلومات عن المناطق الأثرية المكتشفة والمتاحف القائمة. وهذا من شأنه أن يؤدى إلى تعريف السائحين بأماكن تواجد هذه الآثار ، علاوة على إجراء الترميمات والصيانة الدورية لها.

وعلى الرغم من الجهود التى تبذلها الأجهزة الإدارية المسؤولة عن حماية البيئة الأثرية فى الكويت إلا أنه يؤخذ على هذه الأجهزة تأخرها عن القيام بالحماية البيئية للآثار من ناحية ، وعدم اتباع الأساليب العلمية الصحيحة فى ترميم الآثار من ناحية أخرى . فنجد أنه فى بداية النهضة العمرانية الحديثة فى دولة الكويت تم هدم الكثير من البيوت القديمة ذات القيمة الأثرية بحجة إعادة بنائها دونما وجود رقابة من الأجهزة المختصة بذلك . فالأمر كان يتطلب التخطيط لحظر هدم هذه البيوت وإزالتها والاكتفاء بترميمها ، هذا من جانب ؛ ومن جانب آخر فإن بعض

(٥٢١) انظر فى ذلك د. أبو العلا على أبو العلا النمر ، نحو تعزيز حماية البيئة الأثرية المصرية فى العلاقات الخاصة الدولية، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها - د. وليد محمد رشاد إبراهيم ، حماية الآثار وعناصر التراث الثقافى فى القانون الدولى الخاص ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣.

المساجد والبيوت القديمة ذات الطابع الأثرى تم ترميمها بطريقة غير علمية ، مما أثر كثيراً على الشكل والطابع الأثرى لها.

ويبدو أن المشرع المصرى حاول تطبيق بعض الأهداف التخطيطية سالفه الذكر - فى حدود معينة - وذلك فى قانون حماية الآثار المصرى رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ فقد قرر فى نصوصه عدة أمور منها :

١- ما قرره المادة السابعة عشرة من إزالة أى تعدٍ على موقع أو عقار أثرى بالطريق الإدارى دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء ، حيث تتولى شرطة الآثار المختصة تنفيذ قرار الإزالة مع إلزام المخالف بإعادة الوضع إلى ما كان عليه ، وإلا جاز لهيئة الآثار تنفيذ ذلك على نفقته.

٢- أيضاً نجد أن المادة الحادية والعشرين قررت حظر البناء ، أو منح التراخيص بإقامة مشروعات ، أو منشآت ، أو مدافن ، أو شق قنوات فى المواقع الأثرية أو فى خطوط التجميل المجاورة لها وحظرت غرس أشجار بها ، أو قطعها ، أو أخذ أتربة ، أو رمال ، أو رفع أنقاض منها. كما أوجب القانون مراعاة مواقع الآثار والمباني ذات الأهمية التاريخية عند تخطيط المدن والقرى والأحياء التى توجد بها آثار.

٣- ومن تدابير حماية الآثار التى قررتها المادة التاسعة عشرة من القانون إجازة إصدار قرار بتحديد خطوط التجميل للآثار العامة والمناطق الأثرية ، وتعد الأراضى الداخلة فى تلك الخطوط أراضى أثرية يسرى عليها القانون.

وقد انتقد بعض الفقه مسلك المشرع المصرى فى هذا القانون من حيث إجازته للجهة المختصة - بعد أخذ موافقة هيئة الآثار - الترخيص بالبناء فى المناطق المتاخمة للمواقع الأثرية . فمثل هذا الترخيص من شأنه الاعتداء على الوسط التاريخى للبيئة الأثرية . وكذلك فى قصوره فى بعض النواحي باعتبار أن الآثار المصرية الثابتة تتعرض لنوعية من المخاطر الطبيعية - التى لم يتناولها القانون - مثل ظواهر تسرب المياه الجوفية والأرضية ، والأمطار الحمضية ،

والتغيرات البحرية والأمواج ، هذا فضلاً عن مخاطر تنفيذ المشروعات التى
تجرى دون دراسة الأثر البيئى لها على الآثار. (٥٢٤)

كذلك انتقد البعض الآخر من الفقه مسلك المشرع المصرى فى ترك أمر
تحديد خطوط التجميل للسلطة التقديرية لوزير الثقافة وما يتبعه من هيئات ، لا
سيما وأن هيئة الآثار لم تقم بتحديد مثل هذه الخطوط حول معظم المناطق الأثرية ،
مما أدى إلى اندثار الكثير منها أو تدهورها نتيجة الزحف العمرانى وما صحبه من
تلوث البيئة ، وارتفاع منسوب المياه الجوفية . بل إن ما بقى من الآثار بات
هو الآخر مهدداً بالانهيار التام فضلاً عن فقدانه لقيمته الأثرية نتيجة إخطائه
بالمباني التى أقيمت بطريقة عشوائية. (٥٢٥)

ويبدو أن المشرع الفرنسى كان أكثر حنكة من نظيره المصرى ، ذلك أنه
أدرك منذ عام ١٩١٣ مدى ما تتعرض له المناطق الأثرية من مخاطر - إذا لم
تحط بسياج منيع يحول دون إمكان الاعتداء على بيئتها - لذلك لم يترك أمر تحديد
مجال حمايتها للسلطة التقديرية للهيئات القائمة على شؤونها ؛ وإنما حددته هو
بمحيط دائرى يبلغ اتساعه خمسمائة متر - على الأقل - من جميع الجهات .
وخول مجلس الدولة - بعد أخذ رأى اللجنة العليا للآثار التاريخية - الحق فى
إصدار مراسيم يعين بمقتضاها الآثار التى ينطبق عليها هذا الحكم ، وحدود الحماية
الخاصة بكل منها . ومنى تم هذا التحديد ، فلا يجوز للأفراد ، أو الجماعات ، أو
المؤسسات العامة أن تقوم ، داخل هذا المحيط ، بتشييد أى مبنى جديد ، أو بهدم
مبنى قائم ، أو بقطع أشجاره ، أو بإجراء أى تغيير ، أو تعديل فيه ، يكون من
شأنه أن يؤثر على مظهره ، إلا بعد الحصول على تصريح بذلك.

وفضلاً عن هذا ، فإن المشرع الفرنسى أجاز تصنيف الأراضى الفضاء ،
أو المبانى ، التى تقع داخل تلك الحدود ، ضمن العقارات الأثرية ، أو إدراجها فى

(٥٢٤) انظر د. وليد محمد رشاد إبراهيم ، حماية الآثار وعناصر التراث الثقافى فى القانون الدولى
الخاص ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧.

(٥٢٥) انظر تفصيلاً د. على سيد حسن ، الحماية القانونية للآثار ، المرجع السابق ، ص ٨ وما بعدها.

سجلات القيد الإضافية ، حتى ولو كانت لا تمثل أية قيمة من الناحية التاريخية أو الأثرية ، مستهدفاً من وراء ذلك عدم إحداث أى تغيير فيها يكون من شأنه أن يؤثر على بيئة الأثر .

وأكثر من هذا ، فإن القانون الفرنسى أجاز للدولة والمحافظات والقرى أن تنزع ملكية العقارات المشار إليها " إذا كان هذا الإجراء ضرورياً لعزل العقار الذى جرى ، أو اقترح ، تصنيفه ضمن المناطق الأثرية ، أو لتعديل وضعه ، أو لتنقية بيئته من التلوث ، أو لإبراز قيمته ، وكذلك العقارات التى تقع على مرمى البصر من مثل هذا العقار " .

وواضح من النص الأخير أن الشارع الفرنسى قد وسع من نطاق نزع الملكية لهذا السبب إلى أبعد الحدود ، لا سيما إذا لاحظنا أن العمل يجرى على تحديد مجال مرمى البصر بثمانية وسبعين هكتاراً .

ولا يفوتنا أن نشير فى النهاية ، إلى ما نصت عليه المادة ١١١ / ٢١ من قانون التخطيط العمرانى الفرنسى من أن " ترخيص البناء يمكن أن يرفض ، أو ألا يمنح إلا تحت شرط ضرورة مراعاة للأحكام الواردة فى القوانين الخاصة ، إذا كانت مواقع المباني المزمع إنشاؤها أو تعديلها ، أو كان نظامها المعماري ، أو مساحتها ، أو مظهرها الخارجى من شأنه أن يؤثر على خصائص ، أو منافع ، الأماكن المجاورة ، أو على مناظرها ، أو على المناظر الطبيعية ونظم التخطيط ، أو على الأبعاد الجمالية للمواقع الأثرية " .^(٥٢٧)

(٥٢٧)

- R. BRICHET , Le régime des monuments historiques en France, Paris, 1952. P 51, et s.
 - PIERRE et F. LAURENT , La Mise en valeur du patrimoine architectural , Paris, 1979. P. 42, et s.
- ومشار إليهما لدى د. على سيد حسن ، الحماية القانونية للآثار ، المرجع السابق ، ص ١١ .

المبحث الثانى

الدراسات والبحوث البيئية

لعل الوصول للحلول المثلى لأى مشكلة مطروحة يتطلب ضرورة توافر المعلومات الكافية حول هذه المشكلة ، فحماية البيئة من المشاكل والمخاطر التى تهددها كهدف تسعى إليه الإدارة البيئية فى أى دولة من الدول يحتاج منها إلى توافر الدراسات والأبحاث المتخصصة^(٥٢٨) التى تضع تحت بصرها قدراً كافياً من المعلومات حول ماهية الوسط البيئى ، وظروفه ، والمشاكل والمخاطر التى يمكن أن تهدده ، ومدى الأضرار التى يمكن أن تنجم عن هذه المخاطر ، والبدائل المطروحة حول كيفية توقيها.

فيجب أن يُتاح لصانعى القرار والمسئولين عن الإدارات البيئية معلومات وبيانات جيدة حول المخاطر والمشاكل التى تهدد البيئة ولا يكون ذلك إلا من خلال إنشاء قاعدة معلومات بيئية توفر كافة البيانات المطلوبة لرسم صورة حقيقية عن حجم المشكلات البيئية . وتبدو فائدة قاعدة المعلومات التى تُصنعها الدراسات والأبحاث البيئية فى أنها علاوة على تقديمها للمعلومات الكافية للأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة فإنها تساهم فى إتاحة الإرشادات والمساعدات للمنشآت الصناعية القائمة لتوفيق أوضاعها بما يتلاءم مع حماية البيئة كما أنها تبدو ضرورية لمساعدة المقدمين على إنشاء مشروعات فى إعداد الدراسات اللازمة للحصول على الترخيص بالتشغيل . علاوة على ما تقدم فإن المعلومات التى تُنتجها هذه الأبحاث والدراسات تعمل على تثقيف أفراد المجتمع ، مما يساهم فى إيجاد وعى بيئى جماهيرى يساعد كثيراً فى المشاركة فى وضع الحلول المناسبة

^(٥٢٨) جدير بالذكر أن القيام بالأبحاث والدراسات البيئية ليس حكراً على الأجهزة الإدارية الحكومية ومعاهد البحوث والدراسات التابعة لها ، إنما يمكن أن تقوم بها بعض الهيئات غير الحكومية ، ولكننا فى هذا المقام نقتاول الدراسات والأبحاث البيئية كوسيلة تلجأ إليها الإدارة لحماية البيئة إذ إن القيام بهذه الأبحاث والدراسات هو واجب عليها ويخل كجزء ضرورى من دورها فى حماية البيئة ولا يعفيها من هذا الدور قيام غيرها به.

لكل قضية بيئية بما يتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية القائمة.

وكما يقع على عاتق الجهات الإدارية إعداد البحوث والدراسات المتعلقة بحماية البيئة على الوجه الذى سبق بيانه ، فإنه يقع على عاتقها كذلك التحقق من جدية الدراسات والأبحاث البيئية المقدمة من جهات خاصة ، وعلى وجه الخصوص تلك التى تُعد شرطاً أساسياً لصدور الترخيص بتشغيل المنشآت التى قد تسبب ضرراً للبيئة ، وهى ما تعرف بدراسات المردود أو التأثير البيئى . وعليه سوف نتناول فى المطلب الأول من هذا المبحث التزام الإدارة بالقيام بالدراسات والأبحاث البيئية ، ونتناول فى الآخر دراسات التقييم البيئى للمشروعات.

المطلب الأول

الالتزام بالقيام بالدراسات والأبحاث البيئية

تلتزم الإدارة البيئية - وهى بصدد السعى إلى حماية البيئة - بالقيام بجميع الدراسات والأبحاث العلمية والتقنية من أجل وقاية البيئة من المخاطر والمشاكل من ناحية ، ومعالجة آثار هذه المشاكل وتقليل أضرارها حال حدوثها من ناحية أخرى. ولا يقتصر التزامها هذا على القيام بالأبحاث والدراسات فقط وإنما يجب إيجاد كوادر إدارية وفنية مدربة تكون على علم بهذه الأبحاث والدراسات.

ففى دراسة أجريت عام ١٩٩٦ - عن طريق البنك الدولى - على الإدارات والوكالات البيئية فى ست دول نامية كبرى - هى البرازيل ، والصين ، والهند ، وإندونيسيا ، والمكسيك ، والفلبين - تبين أن السياسات البيئية فى تلك الدول قد ركزت بصورة كبيرة على التشريعات كوسيلة لحماية البيئة دون غيرها من الوسائل الأخرى . وقد أثبتت التجربة العملية فى هذه الدول عدم فاعلية القوانين البيئية وحدها فى حماية البيئة ، وأن هناك العديد من المشكلات التى تعوق عمل الوكالات ، والمكاتب البيئية المختصة فى الدول الست ومن أهم هذه المعوقات :

أ- المعلومات : حيث ثبت عدم توافر المعلومات الكافية عن المخاطر والمشاكل البيئية ، وصعوبة حصر وتسجيل المعلومات الخاصة

بالانبعاثات الصادرة من المصانع.

ب- البيوقراطية : إذ يواجه تسجيل المعلومات عن جودة الهواء ، أو الماء إجراءات روتينية لدى المكاتب البيئية عند اتصالها بكل جهة مسؤولة عن تسجيل الإصدارات.

ج- الموارد الفنية والبشرية : لوحظ قلة الكفاءة والخبرة لدى المكاتب والوكالات البيئية ، والمتمثلة في قلة المعلومات عن فوائد البرامج البيئية الاختيارية ، واستخدام النتائج في وضع أولويات توزيع المواد النادرة ، وأنه لا توجد فئة قليلة من المفتشين البيئيين المدربين والصالحين في هذا المجال.

وانتهت هذه الدراسة إلى أن قوانين البيئة لن تكون مؤثرة وفعالة للحد من التلوث في الدول النامية إلا بتوافر مقومات رئيسية في مقدمتها : غزارة وفاعلية المعلومات التي تُتيحها الدراسات والأبحاث البيئية، ووجود الكوادر المدربة على ذلك^(٥٢٩). فإدارة المخاطر البيئية ومكافحة التلوث بصورة فعالة من قبل الدولة تصبح مستحيلة إذا لم يكن للمنظمين القدرة على وضع نظام للمعلومات ، يتيح وضع الأولويات التي تعكس الفوائد والتكاليف الخاصة بكل أسلوب من أساليب مكافحة المخاطر البيئية مقارنة بالآخر بما يكفل وضع هذه الأساليب موضع التنفيذ بصورة فعالة.

وفي تقرير أعده المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية التابع للمجالس القومية المتخصصة بجمهورية مصر العربية في دورته العشرين عام ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، قرر أن من المعوقات التنفيذية والتنظيمية والإدارية لتطبيق نصوص قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ نقص المعلومات البيئية ، وعدم توافر شبكات متطورة للرصد البيئي ، فقد اعتبر التقرير أن المعلومات البيئية الجيدة تجعل الدولة - وما يصدر عنها من تشريعات - قادرة على مواجهة

(٥٢٩) انظر في تفصيل ذلك تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية - المجالس القومية المتخصصة - جمهورية مصر العربية ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٨٣.

مشكلات التلوث بصورة فعالة . وقد أوصى هذا التقرير بضرورة وضع دليل إرشادي توضيحي للإلمام بالمعلومات الصحيحة في المجالات البيئية ، وإتاحته للكافة لا سيما أصحاب المشروعات والمنشآت ، ووضع دراسات وبرامج تدريبية لأعضاء النيابة العامة والهيئات القضائية ، ورجال الشرطة بصفة عامة ، وشرطة المسطحات المائية والبيئية بصفة خاصة حول المخاطر البيئية والمعلومات المتاحة بشأنها.

وفي دولة الكويت اعتبر بعض الفقه (٥٣٠) أن من العوامل التي تُضعف دور الإدارة البيئية عدم التأكد عن طريق الأبحاث والدراسات من المواضيع البيئية ويرجع ذلك إلى أمرين ؛ الأول منهما : النقص في الإدراك العلمي السليم لعمليات وإجراءات الظواهر البيئية ، والآخر عدم وجود بيانات أو سجلات خاصة بالظواهر ، أو دراسات محلية خاصة بالبيئة . ويرى هذا الرأي أنه إذا كان بالإمكان من الناحية العلمية والهندسية التغلب أو الحد أو مواجهة الظواهر الطبيعية القاهرة أو غير العادية ، فإنه من الصعوبة الحد من مسألة عدم وجود دراسات وأبحاث كافية تتيح معلومات بيئية مناسبة بواسطة الالتجاء لأسلوب التخمين عند اتخاذ القرارات الإدارية.

المطلب الثاني

دراسات المردود البيئي (L'ETUDE D'IMPACT)

دراسة المردود أو تقييم الأثر البيئي هي دراسة تنبؤية لمشروعات أو نشاطات تنموية ذات تأثير بيئي سلبي وإيجابي لتحديد البدائل المتاحة ، وتقييم تأثيرها البيئي ، واختيار أفضل البدائل ذات التأثيرات البيئية الأقل سلبية واقتراح وسائل للتخفيف من التأثير السلبي. (٥٣١)

(٥٣٠) انظر أ.د. بدرية عبد الله العوضي ، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي ، الإطار القانوني للإدارة البيئية ، دراسة مقارنة لدول الخليج العربية ، المرجع السابق ، ص ١٧٥ .
(٥٣١) راجع في ذلك : د. صلاح محمود الحجار و د. إيمان محمود العزيزي ، تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١ .

وفى الكويت تُعرف اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته بإنشاء الهيئة العامة للبيئة والصنادير بقرار الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ (٥٣٢) فى مادتها الأولى دراسات المردود البيئى بأنها : "دراسات علمية شاملة لتقييم التأثيرات المصاحبة لمشروعات ونشاطات تنموية على البيئة، وتشمل على تحديد التأثيرات المتوقعة والتنبؤ بها وقياسها وتفسيرها ، وتحديد طرق مراقبتها للحد أو التقليل من تأثيراتها السلبية خلال مراحل المشروع المختلفة " . (٥٣٣)

وقد عرفها قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى مادته الأولى بأنها " دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التى قد تؤثر إقامتها وممارستها لنشاطها على سلامة البيئة ، وذلك بهدف حمايتها " .

ولقد استخدمت دراسات المردود البيئى لأول مرة فى الولايات المتحدة الأمريكية كنتيجة لتطوير قانون السياسة البيئية القومية لسنة ١٩٦٩ National Environmental policy act (NEPA) وذلك لدراسة التأثيرات المحتملة للمشروع المقترح قبل اتخاذ القرار بالموافقة أو عدم الموافقة عليه . ويلاحظ أن هذا القانون لا يستثنى - ك بعض القوانين الأخرى ومنها قوانين الدول العربية - من نطاق تطبيقه وزارة الدفاع والمنشآت التابعة لها . وعليه فإن المنشآت الصناعية والقواعد العسكرية التابعة لوزارة الدفاع الأمريكية تلتزم بدراسة المردود البيئى هذه ، ويدخل فيها القواعد العسكرية الموجودة فى دولة الكويت ودول الخليج

(٥٣٢) منشور فى الجريدة الرسمية ، الكويت اليوم ، ملحق العدد رقم ٥٣٣ ، السنة السابعة والأربعون ، الصادرة فى أكتوبر ٢٠٠١ .

(٥٣٣) جدير بالذكر أن قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ قد عرف فى مادته الأولى فى البند الحادى عشر المردود البيئى بأنه " عملية كشف الآثار والمردودات البيئية السلبية (الضارة) ، والإيجابية (المفيدة) لخطط التنمية الملموس منها وغير الملموس ، المباشرة وغير المباشرة ، الأتية والمستقبلية ، المحلية والإقليمية والعالمية من أجل معالجة أو تفادى هذه الآثار الضارة ، بحماية البيئة وللمشروعات الإنمائية معاً " وقد أثرنا الأخذ بالتعريف الوارد باللائحة التنفيذية لكونه أكثر دقة ووضوحاً فى المعنى عن التعريف الوارد فى القانون .

العربية ، إذ أنها لا تخضع لنطاق النظام القضائي لهذه الدول ، وإنما تخضع لسيطرة الولايات المتحدة الأمريكية. (٥٣١)

وفي فرنسا تم فرض دراسات التأثير البيئي بموجب الفصل الثاني من القانون رقم ٦٢٩-٧٦ الصادر بتاريخ ١٠ يوليو ١٩٧٦ والمرسوم التنفيذي رقم ١١٤١ - ٧٧ الصادر بتاريخ ١٢ أكتوبر ١٩٧٧ والذي تم تعديله بمرسوم ٢٥ فبراير ١٩٩٣ والذي جاء لتقوية الإطار القانوني لدراسات التأثير على البيئة . وهكذا فالمنشآت والأشغال والهيئات ملزمة بإعداد دراسات تستهدف تقييم الآثار على البيئة والتدابير الموضوعة لتفاديها أو الحد منها . أما عن مضمون دراسة التأثير على البيئة فيجب أن تُحدد تقييماً لموقع المشروع ومحيطه ، والأضرار البيئية التي يمكن أن تسببها الأشغال وأسباب اختبار المشروع ، كما تتضمن دراسة التأثير البيئي التدابير المتعلقة بإزالة أو التخفيض من الأضرار الناتجة عن المشروع وكذا التعويض عنها. (٥٣٥)

(٥٣١) انظر في تفصيل ذلك كلاً من :

- Joan R. Goldfarb, Extraterritorial Compliance with NEPA Amid the Current Wave of Environmental Alarm, 18 Boston College Env'tl. Affairs L. Rev. 543, at 565 (1991) [hereinafter Goldfarb].
- Wood, Christopher, Environmental Impact Assessment, A Comparative Review, Addison Wesley Longman Limited, England, 1995, pp. 1-3.

وكذلك د. عيسى حميد العنزي و د. ندى يوسف الدعيج ، الحماية القانونية للبيئة في مواقع القواعد العسكرية الأمريكية في منطقة الخليج العربية ، مجلة الحقوق - مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، العدد الأول ، السنة السابعة والعشرون ، مارس ٢٠٠٣ ، ص ٤٣ وما بعدها . وكذلك د. محمود الكردي وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧ وما بعدها.

(٥٣٥)

- J. Morand-Deville , Droit de l'environnement. Op cit, p. 20 et s.
- M. Despax, W. Coulet, Loi et pratique concernant le contrôle de la pollution en France. Librairies techniques pour la commission des communautés Européennes, p-p 187-189.

وتبدأ خطوات تقييم التأثير البيئي (٥٣٦) بصورة فورية عند إعداد دراسات جدوى المشروع وتخصيص الموقع ، وقبل إعداد التصميمات النهائية له ، ويتم في هذه المرحلة المبدئية حصر الثروات الطبيعية بالمنطقة ومعرفة استخدامات الأراضي المجاورة ، وتحديد المشاكل البيئية وأولوياتها.

وتتبع أهمية هذه المرحلة من وضع أسس ومعايير لاستثمار هذه الثروات أو على الأقل الحفاظ عليها وترجم نتائج هذه المرحلة بواسطة استشاري المشروع في صورة مخطط عام ، والذي يبدأ على أساسه وضع المكونات المختلفة للمشروع من تصميمات للبنية الأساسية وطرق وأساسات وغير ذلك.

وبعد الوصول إلى التصور شبه النهائي للتصميمات وقبل الشروع في تنفيذ المشروع ، يتم عمل دراسة تقييم الأثر البيئي والتي تشمل تقييماً كاملاً لكل عناصر البيئة المحيطة ، ووضع أساليب التخفيف من أية آثار سلبية ناشئة عن التصميمات المقترحة أو التكنولوجيا المستخدمة في الصناعة ، وقد يتم أيضاً وضع بدائل للاختيار بينها والتفضيل من الناحية البيئية.

أولاً : دراسات المردود البيئي في القانون الكويتي :

لم يكن قانون الهيئة العامة للبيئة بالكويت رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته ولاحتته التنفيذية هما أول من تطلبا ضرورة إجراء دراسات المردود البيئي للمشروعات التنموية - سواء كانت صناعية أو غيرها - التي لها أثر على البيئة ، فقد تطلب القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ والذي ألغى بمقتضى قانون الهيئة العامة للبيئة الحالي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديله بشأن حماية البيئة هذه الدراسات وكان ينظمها في ظله قرار مجلس حماية البيئة رقم ٩ لسنة ١٩٩٠. (٥٣٧)

(٥٣٦) د. صلاح محمود الحجار و د. إيمان محمود العريزي ، تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات ، المرجع السابق ، ص ٢٨.

(٥٣٧) كان قرار مجلس حماية البيئة رقم ٩ لسنة ١٩٩٠ ينظم كيفية إجراء دراسات المردود البيئي للمشروعات الإنشائية والصناعية حيث كان ينص في المادة الأولى على أن :
(على الجهات الحكومية والأهلية ، عند إقامة أي مشروع من المشروعات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القرار إجراء دراسات لتقييم الأثر البيئي للمشروع قبل البدء -

- فى تنفيذ و يتبع هذا الإجراء فى المشروعات الجديدة أو عند إدخال تعديلات جوهرية على مشروع قائم.

وعلى الجهات الحكومية التى تقوم بمنح التراخيص لإقامة أى مشروع جديد أو إدخال تعديلات أو توسعات جوهرية على مشروع قائم من المشاريع المنصوص عليها فى المادة الثانية من هذا القرار بدولة الكويت إلزام طالب الترخيص بإجراء دراسات تقييم الآثار البيئية المحتملة لهذه المشاريع وفق متطلبات المادة الثالثة وعرضها على مجلس حماية البيئة قبل منح الترخيص).

وكان ينص فى المادة الثانية على أن :

(تشمل المشروعات التى يلزم إعداد وتقديم تقرير على المربود البيئى لها كل الأعمال التى تؤدى أو قد تؤدى مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو بالتفاعل مع غيرها إلى تلوث البيئة أو تهديد أترانها والتأثير فى الصحة العامة أو تؤثر بأى حال من الأحوال فى الاستمتاع بالحياة والاستفادة من الممتلكات وفقاً للقائمة المرفقة التى سيتم مراجعتها دورياً وتحديثها بقرار من مجلس حماية البيئة).

وكان ينص فى المادة الثالثة على أن :

(عند إجراء الدراسات البيئية المنصوص عليها فى هذا القرار يجب :

أ- أخذ العوامل التالية فى الاعتبار :

- ١- أى أثر بيئى فى التجمعات السكنية.
- ٢- أى أثر فى النظم الأيكولوجية للمناطق الواقعة تحت تأثير المشروع.
- ٣- أى تدهور محتمل فى الخصائص الجمالية أو الترفيهية أو العلمية أو خصائص بيئية أخرى للمنطقة.
- ٤- أى تأثير فى منطقة أو مكان أو مبنى له أهمية أثرية أو معمارية أو ثقافية أو تاريخية أو علمية أو اجتماعية ، أو قيمة خاصة أخرى بالنسبة للحاضر أو للأجيال القادمة.

٥- أى تبيد للتوازن البيئى والكائنات الحية.

٦- أى زيادة فى الطلب على الموارد الطبيعية وعلى الأخص الموارد الشحيحة.

٧- أى تأثير بيئى تراكمى يمكن حدوثه نتيجة للنشاطات الحالية أو نشاطات تراكمية مستقبلية محتملة عن المشروع.

ب- أن تتضمن التقارير المقدمة إلى مجلس حماية البيئة المعلومات والبيانات التالية على الأقل :

١- وصفاً كاملاً للمشروع.

ويبدو من الرجوع إلى القانون الحالي لحماية البيئة في الكويت وهو قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ أنه يقدر في مادته الثامنة^(٥٣٨) ضرورة عمل دراسات المردود البيئي للمشروعات التنموية سواء كانت هذه المشروعات في طور الإنشاء أو كانت مشروعات قائمة بالفعل . ويدل على ذلك صياغة المادة الثامنة من القانون ، حيث اشترطت ضرورة عمل هذه الدراسات عند تحديد موقع المشروع ، أو إنشائه ، أو استخدامه ، بل إنها اشترطتها كذلك عند إزالة المنشأة ، وعند قيامها بإنتاج مواد أو القيام بعملیات أو أى

٢- - مبررات وأهداف إقامة المشروع بما في ذلك الاعتبارات البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

٣- وصفاً للحالة البيئية الراهنة في موقع المشروع والمنطقة المجاورة له والمجالات البيئية المحتمل تأثرها به.

٤- استعراض جوانب وأبعاد التفاعل المتوقع بين المشروع المقترح والبيئة المحيطة وأثاره السلبية والإيجابية عليها.

٥- بيان الإجراءات المقترحة لتنفيذها لحماية البيئة وتقدير مدى فعالية هذه الإجراءات.

٦- ضمانات الالتزام نحو استمرارية إجراءات حماية البيئة ونظم رصدها ومراقبتها .
وكان ينص في المادة الرابعة على أن :

(لمجلس حماية البيئة الحق في طلب بيانات أو معلومات أو إجراء دراسات إضافية تتعلق بالتأثير البيئي للمشروع المقترح إقامته إذا اقتضى الأمر ذلك) .

وكانت المادة الخامسة تنص على أن :

(في حالة مخالفة هذا القرار ، ومع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في أى قانون آخر تطبق على المخالف أحكام المواد السابعة والثامنة والتاسعة من المرسوم بقانون رقم ٦٢ / ٨٠ بشأن حماية البيئة) .

^(٥٣٨) تنص المادة الثامنة من القانون على أنه (يضع مجلس الإدارة النظم والاشتراطات الواجب توافرها عند تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بعملیات أو أى نشاط آخر قد يؤدي إلى تلويث البيئة ، وتشترط الهيئة عمل وتنفيذ دراسات المردود البيئي للمشاريع التنموية .

والهيئة في حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات طلب وقف تنفيذ المشروع وسحب تراخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة ، وتلتزم الجهات المعنية المختصة وأصحاب الشأن بالاستجابة إلى هذا الطلب) .

نشاط آخر يؤدي إلى تلوث البيئة . ويبدو هذا التفسير صحيحاً في ضوء ما ذكره
عجز المادة بشأن الجزاءات المترتبة على عدم توافر الاشتراطات والنظم التي تطلبها
الهيئة العامة للبيئة في المشروع - ومنها دراسات المردود البيئي - إذ أنه ذكر من
هذه الجزاءات سحب ترخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة ، وسحب
الترخيص لا يكون جزاءً إلا لمشروع مرخص له وقائم بالفعل.

ويبدو أن اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١٠
لسنة ٢٠٠١^(٥٣٩) قد خالفت المادة الثامنة من القانون - وهي بصدد وضع قواعد
تنفيذها - إذ قصرت تطلب دراسات المردود البيئي على المشروعات التي في طور
التكوين قبل البدء في تنفيذها ، أو عند إدخال أي تعديلات أو توسعات على
المشروعات القائمة ، وهذا ما يبدو واضحاً من مفهوم المادة الثانية من اللائحة.^(٥٤٠)

وهذا المفهوم الذي أخذت به اللائحة التنفيذية للقانون يبدو أمراً خطيراً ، إذ
معناه أن المشروعات القائمة بالفعل والتي لا تطلب إدخال تعديل على شكلها في
حل من الالتزام بدراسات المردود البيئي . وبالتالي لها أن تلوث البيئة كما تشاء ،
وكانها قد اكتسبت مركزاً قانونياً مستقراً في تلوث البيئة ، وهذا المفهوم يتنافى مع
أدنى قواعد حماية البيئة - ولا يحتاج في الأخذ بهذا المفهوم القول بأنه في حالة إذا
ما أسفرت دراسات المردود البيئي لهذه المشروعات القائمة عن مخالفتها
لاشتراطات حماية البيئة فإن الأمر يتطلب غلق هذه المشروعات وإنهاء نشاطها ،

(٥٣٩) منشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم ، ملحق العدد رقم ٥٢٣ ، السنة السابعة
والأربعون ، الصادر أكتوبر ٢٠٠١.

(٥٤٠) تنص المادة الثانية من اللائحة التنفيذية على أنه " يجب على جميع الجهات الحكومية
والمشتركة والخاصة وغيرها ، إجراء دراسات المردود البيئي لمشاريعها قبل البدء في
تنفيذها ، أو عند إدخال أي تعديلات أو توسعات على المشروعات القائمة.
وتتولى الجهة المختصة المناطق بها منح التراخيص لإقامة أي مشروع جديد أو إدخال
تعديلات أو توسعات على مشروع قائم وكذلك الجهات المسؤولة عن تنظيم وتخطيط استخدام
الأراضي إلزام طالب الترخيص بإجراء دراسات المردود البيئي لهذه المشاريع وفقاً لما
تقضى به المادة الرابعة من هذه اللائحة ، وعرضها على الهيئة لاعتمادها ."

أو نقلها إلى مكان آخر أقل خطراً على البيئة وهو ما يكلف تكلفة عالية . فهذا القول مردود عليه من ناحيتين ؛ الناحية الأولى أنه من المعلوم أن حماية البيئة تحتاج إلى إيرادات خاصة وكبيرة وهذا لا يمنع الإدارة من القيام بدورها في حماية البيئة ، ومن ناحية أخرى فإن معيار الربح والخسارة يقاس كذلك بما ستخسره الدولة في الإنفاق على النواحي الصحية والمستشفيات نتيجة للتلوث الناتج عن هذه المنشأة ، ناهيك عن الإضرار بالموارد البشرية والموارد الطبيعية.

وتخضع دراسات المردود البيئي المقدمة من أصحاب المشروعات لرقابة الهيئة العامة للبيئة . فطبقاً للمادة الرابعة^(٥١) فإن هذه المشروعات وهي بصدد

^(٥١) وقد أوضحت المادة الرابعة الأمور التي يجب أن يتضمنها التقرير الأولي المقدم لها حيث نصت على أن :

(تلتزم كافة الجهات المشار إليها في المادة الثانية من هذه اللائحة بالنظم والاشتراطات التي تحددها الهيئة عند إجراء دراسات المردود البيئي وعليها أن تقدم تقريراً أولياً للهيئة لدراسته وإيداء الرأي بشأنه على أن يكون متضمناً البيانات التالية :

- ١- وصفاً فنياً كاملاً للمشروع المراد تنفيذه أو للتعديلات أو التوسعات المزمع إدخالها على مشروع قائم ، مع تقديم المخططات الهندسية اللازمة ونوعيته التكنولوجية والمعدات والوسائل والمواد المستخدمة في البناء أو التوسعة.
- ٢- بياناً عن دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع المقترح.
- ٣- وصفاً شاملاً لبيئة المشروع والمناطق المجاورة له والتي من المحتمل أن تتأثر بتنفيذه أو بإدخال التعديلات أو التوسعات على مشروع قائم.
- ٤- بياناً شاملاً حول نوع التأثيرات المحتملة على البيئة من جراء المشروع المزمع تنفيذه.
- ٥- تقييم التأثيرات السلبية والإيجابية ، التراكمية وغير التراكمية ، المباشرة وغير المباشرة على المدينين القصير والبعيد على البيئة أثناء مراحل المشروع المختلفة * بداية من مرحلة الإعداد ، ثم ما يليها من تنفيذ وتشغيل وصيانة ونهاية لما بعد مرحلة العمر الافتراضي المقترح للمشروع أو توقفه " ، مع توضيح الأسلوب العلمي الذي اتبع في تقييم هذه التأثيرات.
- ٦- بياناً شاملاً عن الإجراءات الواجب تنفيذها للحد أو التخفيف من التأثيرات السلبية للمشروع على البيئة ، والتي من المحتمل أن تتعرض للضرر على المدى القصير والبعيد.

إجراء دراسات المردود البيئي تلتزم بعدة قواعد فى إجرائها ، ثم تقدم تقريراً أولاً بشأنها للهيئة العامة للبيئة لدراسته وإبداء رأى بشأنه . ووفقاً لما قرره المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية ، فإنه يكون للهيئة العامة للبيئة وهى بصدد دراسة التقرير المذكور طلب أى بيانات ، أو معلومات ، أو مستندات ، أو طلب إجراء دراسات إضافية تتعلق بالتأثير البيئي المقترح ، ويجب على الجهة صاحبة المشروع أخذ هذه التوجيهات فى الاعتبار عند تقديم التقرير النهائى .

ثانياً : دراسات تقييم التأثير البيئي فى القانون المصرى :

نظم القانون المصرى لأول مرة دراسات التقييم البيئي فى المواد أرقام (١٩ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٧٠ ، ٧١ ، ٧٣) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة والمواد من (١٠ إلى ١٩) من لائحته التنفيذية . بحيث لا تستطيع أى منشأة الحصول على ترخيص دون أن تكون مستوفية فى نشاطها لشروط عدم التلويث . ويمتد تطبيق هذه الدراسات ليس فقط على المنشآت التى فى طور الإنشاء وإنما يمتد إلى حالتى توسيع المنشأة أو إدخال أى تعديلات جوهرية عليها . وقد أوجب القانون على كل منشأة - يشترط بالنسبة لها دراسات تقييم الأثر البيئي - أن ترسل دراسة الأثر البيئي إلى الجهة الإدارية التابعة لها ، وتكولى الجهة الإدارية إرسالها إلى جهاز شئون البيئة ليبدى رأيه فى الوسائل التى سوف تتبعها المنشأة عند التخلص من أى نفايات سائلة أو غازية أو صلبة وذلك فى غضون ستين يوماً .

٧٠ - - ضمانات الالتزام نحو استمرارية إجراءات حماية البيئة بعد تنفيذ المشروع ونظم

الرصد والمراقبة الواجب اتباعها .

على الهيئة الرد على هذه الجهات خلال ستين يوماً من تاريخ استيفائها للبيانات والمعلومات التفصيلية المشار إليها فى الفقرة السابقة .

وتلتزم كافة الجهات طالبة الترخيص ، بعد حصولها على موافقة الهيئة بشأن التقرير الأولي بالتنسيق معها وتحديد الفترة الزمنية اللازمة لتقديم تقرير نهائى يتضمن بيان المردود البيئي للمشروع المقترح . وعلى الهيئة دراسة وإبداء الرأى فى التقرير النهائى خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه .

وإذا لم يرد الجهاز بالموافقة بعد انقضاء المدة المذكورة فإنه يمكن اعتبار عدم الرد بمثابة موافقة ضمنية من الجهاز . أما إذا رفض الجهاز المشروع فمن حق صاحب المنشأة الاعتراض على هذا الرفض أمام لجنة تُشكل بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة ، ويمثل في هذه اللجنة جهاز شئون البيئة وصاحب المنشأة ، والجهة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص .

وتحدد المنشآت الخاضعة لتقييم التأثير البيئي^(٥١٢) وفق الضوابط المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ واللائحة التنفيذية ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ وقد صيغت هذه الضوابط كالآتي :

أولاً : نوعية نشاط المنشأة.

ثانياً : مدى استنزاف المنشأة للموارد الطبيعية مثل المياه والثروات المعدنية والأراضي الزراعية.

ثالثاً : موقع المنشأة.

رابعاً : نوعية الطاقة المستخدمة لتشغيل المنشأة.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليست جميع الأنشطة خاضعة لتقييم التأثير البيئي ولكن جميعها يخضع إلى قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية.

وقد قام جهاز شئون البيئة بتصنيف المشروعات الخاضعة لتقييم التأثير البيئي إلى ثلاث فئات :

- مشروعات القائمة (أ) أو البيضاء : وتشمل المشروعات ذات التأثير البيئي الضئيلة ، وفي هذه الحالة يجب على المستثمر استيفاء نموذج التصنيف البيئي (أ).

^(٥١٢) د. صلاح محمود الحجار و د. إيمان محمود العريزي ، تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها.

- مشروعات القائمة (ب) أو الرمادية : وتشمل هذه القائمة المشروعات التى يمكن أن تحدث أثاراً بيئية هامة ، ويجب على مقدم المشروع استيفاء نموذج التصنيف البيئى (ب). وقد يطلب جهاز شئون البيئة من مقدم النموذج القيام بدراسة تقييم بيئى محددة يقوم الجهاز بتوضيح أهم معالمها.

- مشروعات القائمة (ج) أو السوداء : تشمل هذه القائمة المشروعات التى يتطلب لها إجراء تقييم كامل للآثار البيئية ، ومثال ذلك المشروعات القومية وإقامة المناطق الصناعية والحضرية وغير ذلك.

ولصاحب المشروع أن يختار من يشاء من الخبراء أو الاستشاريين لإعداد تقييم التأثير البيئى ، وهو المسئول مسئولية تامة عن صحة المعلومات المقدمة فى نماذج التقييم البيئى أو الدراسة ، كما أنه هو المسئول عن تنفيذ توصيات الدراسة. ويؤخذ على تنظيم تقييم الأثر البيئى فى القانون المصرى^(٥٤٣) عدة أمور :

١- أن هذه الدراسات ليست مفروضة على المشروعات المقامة بالفعل ، والتى لا ترغب فى إدخال تعديلات أو تغييرات جوهرية على نشاطها ، فمهما كان تأثيرها الضار على البيئة فإنه لا يمكن إلزائها أو وقف نشاطها،^(٥٤٤) وما قيل فى دولة الكويت عن هذا الأمر ينطبق كذلك على الوضع فى مصر . وقد يقال إن الجزاءات الإدارية التى يمكن توقيعها على المنشأة الملوثة للبيئة مثل جزاء غلق المنشأة وسحب ترخيصها - والتى سوف يأتى الحديث عنها فى الباب الثالث - تغنى فى هذا الشأن . إلا أن

^(٥٤٣) انظر فى تفصيل أكثر ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، المجالس القومية المتخصصة ، جمهورية مصر العربية ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ و ١٩٧.

^(٥٤٤) انظر مقالاً منشوراً على شبكة الإنترنت ، المستشار محمد عبد العزيز الجندى ، موقع جريدة أخبار مصر بتاريخ ٢٥ / ٧ / ٢٠٠٧ ، news.egypt.com

ذلك مردود عليه بأن لكل منهما مجاله المختلف ، فكون دراسات التقييم البيئي رأت أن مشروعاً معيناً - وفي إطار البيئة التي يوجد فيها - يُسبب تلويثاً لها فإن هذا يعني عدم إمكان الموافقة على هذا المشروع وغلقه إذا كان قائماً حتى ولو لم يصدر منه تلويث بعد لعناصر البيئة ، أما الجزاء الإداري فلا يثار إلا إذا كانت هناك مخالفة قد وقعت لقانون حماية البيئة.

٢- عدم توافر مكاتب الخبرة الكافية والكوادر المدربة على عمل دراسات التقييم البيئي ، مما يجعل هذه الدراسات تخرج غير مطابقة لحقيقة الواقع بصورة كبيرة . وعليه يجب التوسع في التدريب العملي المستمر للمختصين في مجال دراسات التقييم البيئي وتطبيقاته المختلفة على جميع المشروعات ، وذلك لإيجاد كوادر فنية مدربة على مستوى عالٍ من الكفاءة سواء في مجال تدريب المدربين أو مائحي الترخيص أيضاً.

٣- عدم توافر دليل إرشادي للإلمام بالمعلومات الشاملة عن طريقه عمل الدراسات لتقييم التأثير البيئي وتطبيقاته . لذلك فإن الأمر يحتاج لوضع دليل إرشادي توضيحي للإلمام بالمعلومة الصحيحة في مجال هذه الدراسات وتطبيقاتها العملية على مستوى الجمهورية ، وإتاحتها لنكافة لا سيما أصحاب المشروعات والمنشآت.

المبحث الثالث

التوعية البيئية

لعل دور الإدارة فى توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية إنما يبرئ لعدة مبادئ قانونية عامة ، منها : مبدأ الشفافية الإدارية^(٥١٥) وحق الأفراد فى الحصول على الوثائق الإدارية^(٥١٦) والذى يتفرع عنه حقهم فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة^(٥١٧) ، وكذلك يفرضه مبدأ المشاركة^(٥١٨) بين الإدارة والأفراد فى توقي المخاطر والمشاكل البيئية وتحجيم آثارها.

(٥١٥)

- D. CHABANOL, l'accès aux Informations Administratives, G.P. 1981, P. 703.
- LE GRAND A., Médiatrice, Répertoire de Contentieux Administratif, Encyclopedie, Dalloz, 1993, P. 5.
- MAISL H., Une Nouvelle Liberté Publique, La Liberté d'accès aux Documents Administratif, Ed. Saint Paul, Paris, 1981, P. 831.
- JEGOUZO Yves, Le droit à la Transparence Administrative, EDCE, 1991, No. 43PP. 199 et 200.

(٥١٦) لمزيد من التفصيل راجع أ.د. محمد باهى أبو يونس ، التنظيم القانونى لحرية الحصول على الوثائق الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٢ وما بعدها.

(٥١٧) انظر فى تفصيل هذا الحق كلاً من :

- DELAUNAY Bénédicte, De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à L'information en matière d'environnement, A.J.D.A., Juillet 2003 P. 1318.
- JEGOUZO Yves, Les Principes généraux du droit de L'environnement, RFDA, 1996, P. 210 ; CANS Chantal, Grande et petite Histoire des Principes Généraux du droit de L'environnement dans la loi du 2 Février 1995, RJE, 1995, P. 195.
- HELIN Jean-Claude, le droit à L'information et à la Participation du Public dans le Code de L'environnement , Dr. Envir. 2001 , No. 85 , P. 20 .

(٥١٨) انظر

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 165 et s.
- HELIN Jean-Claude, le droit à L'information et à la Participation du Public dans le Code de L'environnement , op. cit. P. 21 .

فقد وجدت فكرة ضرورة توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر البيئية تأكيداً عليها في نطاق كل من القانون الدولي والقوانين الوطنية للكثير من الدول . فقد أكد عليها المبدأ رقم (١٩) من إعلان أستوكهلم الصادر عام ١٩٧٢ إذ رأى ضرورة قيام الأجهزة الإدارية في الدول أعضاء المجتمع الدولي بتربية وتوعية المواطنين على حماية البيئة وتحسينها . كذلك أكد على ذات الأمر الميثاق الدولي للطبيعة حين قرر ضرورة اطلاع الأفراد والجماعات على جميع العناصر الضرورية للتخطيط البيئي حتى يتمكنوا من إبداء رأيهم فيها والمشاركة في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بها. (٥٤٩)

وفي نطاق النظام القانوني الفرنسي نجد أن ضرورة التوعية بالمخاطر والمشاكل البيئية ، أو ما يُعرف بالحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة قد أكد بصورة قريبة في قانون ٢ فبراير ١٩٩٥ في شأن تعزيز حماية البيئة ، فقد ذكر من بين المبادئ العامة لقانون البيئة - التي وردت به - مبدأ المشاركة والذي بمقتضاه يحق لكل إنسان الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة ، بما في ذلك تلك المتعلقة بالمواد والمنشآت الخطرة . كذلك فقد تم التأكيد على ذات المبدأ بصورة مؤقتة في التقنين الزراعي الفرنسي ، إلا أن المبدأ لم يأخذ بعداً حقيقياً إلا بمقتضى القانون رقم ٢٧٦ - ٢٠٠٢ الصادر في ٢٧ فبراير ٢٠٠٢ في شأن الديمقراطية القريبة (La démocratie de proximité) .

وأخيراً فإن الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة - وما يتفرع عنه من ضرورة توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر البيئية - قد نصّ عليه في الدستور الفرنسي بموجب التعديل الدستوري الذي تم على دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ في فرنسا - أو ما يعرف بدستور الجمهورية الخامسة - والذي صدر في أول مارس ٢٠٠٥ . وهو ما يعرف بميثاق البيئة (La charte de

(٥٤٩)

- DELAUNAY Bénédicte, De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement, op. cit. P. 1319.

(l'environnement)^(٥٥٠) ، إذ تضمن هذا الميثاق ما يقرر حق كل إنسان - في حدود الشروط والقيود الواردة في القانون - في الحصول على المعلومات المتعلقة في البيئة ، والتي تكون في حيازة السلطات العامة ، وكذلك المشاركة في عملية إعداد القرارات العامة التي لها آثار هامة على البيئة.^(٥٥١)

وفي دولة الكويت ، يعتبر من أولويات السياسات والأهداف العامة للبيئة العامة للبيئة دعم التوعية والتربية البيئية لأفراد المجتمع الكويتي . وفي سبيل ذلك فإنها تخطط لعدة أمور منها :

- ١- تعريف المواطنين بالاعتبارات البيئية ومتطلبات البيئة المحلية وحساسيتها ، والممارسات الضارة بها ، وطرق المحافظة عليها ، والجوانب الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بها.
- ٢- تغيير أنماط السلوك والممارسات التي لا تتناسب مع البيئة المحلية ، والحد من الاستنزاف للموارد الطبيعية وموارد الطاقة وتولد النفايات.

(٥٥٠) جدير بالذكر أن هذا التعديل قد بدأت إرصاصاته حين صرح رئيس الجمهورية الفرنسية بمناسبة العيد الخمسين على صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ من أن الحق في البيئة هو حق الأجيال المقبلة في الاستفادة من المصادر الطبيعية المحفوظة . وهذا التوجه الجديد يعنى حق كل إنسان في الحياة والحرية والأمن وفي ١٨ مارس ٢٠٠٢ وبمناسبة حملته الانتخابية للرئاسة ، صرح الرئيس الفرنسي بأنه يقترح على الفرنسيين إدراج الحق في البيئة في ميثاق يستند إلى الدستور . وعلى أثر ذلك تبنى مجلس الوزراء الفرنسي بتاريخ ٢٥ يونيو ٢٠٠٣ مشروع تعديل دستوري يتعلق بميثاق بيئي وقد تم عرضه على مجلسي البرلمان في بداية عام ٢٠٠٤ وتم الموافقة على التعديل وصدر في أول مارس ٢٠٠٥ .

نظر في ذلك

- M. PRIEUR , la Charte, L'environnement et la Constitution, A.J.D.A., Mars 2003, P. 353 .

و د. موسى مصطفى شحادة ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان؟، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها.

(٥٥١)

- Loi constitutionnelle n° 2005 - 205 du 1er mars 2005 (charte de l'environnement) , Jo. n° 51 du 2 mars 2005 , p. 3697 .

- ٣- حث المواطنين والفئات الخاصة - كالمرأة والشباب والأطفال - على دعم الجهود التي تقوم بها الجهات الحكومية في المحافظة على البيئة ورعايتها ومنع تدهورها.
 - ٤- تشجيع المبادرات الشعبية لتحسين البيئة ، ودعم جهود المؤسسات غير الحكومية المعنية بحماية البيئة ورعايتها.
 - ٥- وضع وتنفيذ برامج التربية البيئية لطلبة المدارس ، بالتعاون مع الإدارات المعنية بوزارة التربية.
 - ٦- الاستفادة من وسائل الإعلام لبيان المنظور البيئي لعمليات التنمية ، واستغلال المناسبات البيئية لإلقاء الأضواء على ما تقوم به دولة الكويت ودول العالم في مجال حماية البيئة ، والمحافظة عليها مع التركيز على المشاكل التي ترتبط بالبيئة المحلية والتقليل من الإفراط في الاستهلاك.
 - ٧- إجراء دراسات ميدانية لمقارنة مختلف الوسائل والأساليب التي تستخدم في تنفيذ برامج التوعية الموجهة لمختلف فئات السن واختيار أكثرها مناسبة.
 - ٨- تقييم برامج التوعية البيئية ، والتحقق من المردود الكمي في تغيير السلوك للفئة المستهدفة وتطوير البرامج على أساس التكلفة والمردود.
 - ٩- تعميم استخدام الملصقات على السلع الاستهلاكية لبيان تأثيرها على البيئة ، في مراحل الإنتاج والاستخدام والتخلص من النفايات.
- وتطبيقاً لهذه الأهداف وتلك السياسات فإن قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ قد جعل من ضمن اختصاصات الهيئة العامة للبيئة - الواردة في المادة الثالثة من القانون - وضع الإطار العام لبرنامج التثقيف البيئي ، والتربية البيئية بهدف توعية المواطنين وحثهم على المساهمة في حماية البيئة . وكذلك تدعيم الخدمات البيئية في المجتمع بالتنسيق والتعاون مع الجهات المعنية.

وفى ذات الإطار فقد تم إنشاء إدارة للعلاقات العامة والإعلام بداخل الهيئة العامة للبيئة فى دولة الكويت وهى تضم ثلاثة أقسام وهذه الأقسام هى :

أ- قسم العلاقات العامة :

وقد عهد إليه اختصاصات عديدة بهدف التوعية البيئية ومن هذه الاختصاصات ما يلى :

١- تنظيم الجوانب الإعلامية عن القضايا البيئية ، باستخدام كافة الوسائل الإعلامية ، وإعلام المجتمع بجهود وأنشطة الهيئة العامة للبيئة وذلك من خلال تقديم المعلومات والأخبار وإعداد الكتيبات والنشرات الإعلامية. (٥٥٢)

(٥٥٢) جدير بالذكر أنه فى خطوة غير مسبوقة على الساحة الإعلامية العربية أعلن مدير الإدارة العامة للتوعية البيئية بالرناسمة العامة للأرصدا وحماية البيئة بالمملكة العربية السعودية عام ٢٠٠٦ عن نية المملكة العربية السعودية إطلاق أول قناة متخصصة بالبيئة والأرصدا تحت عنوان " بيئتي " بتحويل من رجال أعمال سعوديين وخليجيين . تهدف إلى الارتقاء بالتوعى البيئى والإرصادى فى المجتمع العربى ... كما تقدم خدماتها على مدار ٢٤ ساعة وتعطى تقريراً عن حالة الطقس ودرجة الحرارة والظواهر الجوية المصاحبة لذلك على مستوى العالم العربى ككل . وهى بذلك تعتبر الأولى من نوعها على مستوى الإعلام العربى المتخصصة فى هذا الجانب . ولوضح بأن توجه القناة هو تبنى سياسة جديدة فى بناء علاقة شراكة مع مختلف الدول العربية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والمراكز الإرصادية والبيئة المتخصصة . وأنه من ضمن البرامج التى ستقدمها القناة برامج تفاعلية مع الجمهور تناقش قضايا البيئة بكل جرأة وبرامج مسجلة وأفلام وثائقية إلى جانب تقديم أخبار إرصادية وبيئية تشمل تغطية الأحداث والندوات البيئية محلياً وإقليمياً حيث ستكون هناك نشرة إخبارية مهتمة بالبيئة وتغطى العالم العربى والعالمى وستعتمد على مراسلين فى كل الدول العربية والخليجية . وقبل نهاية عام ٢٠٠٦ تم إطلاق قناة بيئتي الفضائية المتخصصة بالشؤون البيئية بالفعل وذلك على هامش اجتماع مجلس الوزراء العرب المعنيين بشؤون البيئة الذى عقد بمقر الجامعة العربية بالقاهرة .

وتأتى أهمية الدور التوعوى الذى ستضطلع به القناة فى مجال التوعية والتنقيف فى مجال البيئة العربية وتثوير الأجيال العربية الجديدة بأهمية تلك القضايا . والقناة عبارة عن مشروع متكامل يتضمن إضافة إلى القناة التلفزيونية بوابة الكترونية وبثاً للمعلومات يستمر خلاله تزويد الموقع بأحدث المعلومات البيئية والأرصدا من خلال التعاون مع مختلف الأجهزة العربية .

- ٢- إعداد خطة سنوية للمعارض ، والمؤتمرات ، واللقاءات ، والندوات ، والاجتماعات المحلية والدولية ، وغيرها من الأنشطة التي تربط الهيئة بالمجتمع ، والهيئات ذات العلاقة بالبيئة . واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة في الوقت المناسب، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية في الهيئة وخارجها.
- ٣- تخطيط وتنفيذ البرامج الخاصة باستقبال ، وإقامة ، وزيارات ضيوف الهيئة ومرافقتهم أثناء إقامتهم بدولة الكويت ، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية داخل الهيئة وخارجها.
- ٤- متابعة ما يُنشر أو يُذاع في وسائل الإعلام المختلفة عن أنشطة الهيئة العامة للبيئة ، والقضايا البيئية ، وإحالاته إلى الجهات المسؤولة في الهيئة تمهيداً لدراسته واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه.
- ٥- إعداد النشرات الإخبارية التي تتضمن أهم أخبار ، وقرارات وإنجازات الهيئة وتوزيعها على كافة القطاعات والمؤسسات داخل الدولة لربط الهيئة بالمجتمع.
- ٦- التنسيق والتعاون مع قسم التوعية البيئية في إعداد ونشر وتوزيع المواد الإعلامية التي تستخدم لأغراض التوعية البيئية.
- ٧- تنظيم البرامج الخاصة بسفر وزيارات كبار المسؤولين بالهيئة ، وكذلك تخطيط وتنفيذ الحفلات العامة والندوات واللقاءات التي تقيمها الهيئة في المناسبات المختلفة.
- ٨- تنمية ورعاية العلاقات بين مختلف فئات العاملين بالهيئة ، من خلال تنظيم الحفلات والمسابقات الاجتماعية والثقافية والرياضية.
- ٩- تنظيم المؤتمرات الصحفية ، التي يدعو إليها مدير عام الهيئة أو أي مسئول من الهيئة العامة للبيئة.

ب- قسم التوعية البيئية :

ويقوم هذا القسم بعدة أمور بغرض التوعية بالمخاطر والمشاكل البيئية للمواطنين الكويتيين ومنها:

- ١- نشر الوعي لدى الرأي العام ، وصناع القرار فى مختلف الوزارات والمصالح الحكومية ، والمؤسسات الأهلية بأهمية قانون البيئة . وذلك بالتعاون مع مختلف الجهات ذات الصلة داخل الهيئة العامة للبيئة أواخرها لوضع وتنفيذ مختلف برامج التثقيف البيئي وتوعية المواطنين.
- ٢- إعداد خطة سنوية للتوعية البيئية بالمدارس ومراكز الشباب ، بهدف ربط الهيئة بالمجتمع واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة فى الوقت المناسب.
- ٣- إعداد وإنتاج الأفلام ، والشرائح الإعلامية والدعائية ، والمقالات الصحفية ، والنشرات ، والكتيبات ، والملصقات ، والإعلانات المسموعة والمرئية الخاصة بالتوعية البيئية ، ونشرها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة.

ج- قسم خدمة المواطن :

ولهذا القسم دور كبير فى توعية المواطنين الكويتيين بالبيئة ، ويمارس دوره هذا من خلال عدة محاور ؛ منها :

- ١- توفير المعلومات والبيانات الخاصة ، وتوضيح الإجراءات والمستندات المطلوبة لإنهاء المعاملات.
- ٢- تزويد جميع مراكز العمل ذات العلاقة بعمل القسم بصورة يومية بالحالات التى تخصها ، وتسجيل ما يتم لكل حالة للرد على استفسارات المراجعين بشأنها.
- ٣- الرد على استفسارات وشكاوى المراجعين ومتابعة ما يتم بشأن الشكاوى لدى جهات الاختصاص ، وإفادة المراجعين بذلك ، وإرشادهم إلى ما يجب عمله لإنجازه فى الوقت المناسب.

٤- تخطيط وتنفيذ البرامج الخاصة باستقبال ضيوف الهيئة ، وإعداد برامج الإقامة والزيارات لهم وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية.

٥- تقديم المقترحات التي تساعد على حسن سير العمل بمختلف إدارات الهيئة ، ومعالجة ما يعترضه من عقبات في ضوء مقترحات المراجعين وشكاواهم وعرضها على الجهات المختصة لدراستها.

وقد قامت إدارة العلاقات العامة والإعلام عن طريق أقسامها الثلاثة - سالفه الذكر بنور كبير في نشر الوعي البيئي لدى أبناء المجتمع الكويتي . ومن نشاطاتها هذه إعداد تقارير أعمال سنوية عن حالة البيئة في دولة الكويت ، وكذلك إصدار مجلة بيتنا وبعض المطبوعات الصوتية ، علاوة على تقديم برنامج بيتنا الإذاعي . أضف إلى ما تقدم فقد قامت بإنشاء العديد من اللجان وفرق العمل الخاصة بالتوعية البيئية ، وشاركت في الكثير من المؤتمرات والندوات وتنظيم المعارض الداخلية ، وعمل مطبوعات تحدث على حماية البيئة بالإضافة إلى القيام بمحاضرات بغرض التوعية البيئية سواء في المدارس أو الأماكن العامة أو الأندية. (٥٥٣)

وفي جمهورية مصر العربية نجد أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ في شأن البيئة ، قد جعل من ضمن اختصاصات جهاز شئون البيئة - الواردة في المادة الخامسة من القانون - وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين والمعاونة في تنفيذها ، وكذلك حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية والكفاءات التي يمكن أن تساهم في إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة ، والتنسيق معها في هذا الشأن . علاوة على ما تقدم فإن لجهاز شئون البيئة بالاشتراك مع وزارة التربية والتعليم الحق في إعداد برامج تدريبية لحماية البيئة في نطاق الفرق الدراسية المختلفة في مرحلة التعليم الأساسي.

(٥٥٣) انظر بشأن التوعية والتربية البيئية في دولة الكويت . مبارك على مناع ، مدى تأثير الوسط المختلفة المستخدمة بالهيئة العامة للبيئة في التوعية بالقضايا البيئية في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات والبحوث البيئية ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٣ وما بعدها.

وقد قام جهاز شئون البيئة - بالفعل - بالتنسيق مع العديد من الجهات الإدارية من أجل القيام باختصاصاته سالفة الذكر . من ذلك التنسيق الذى تم مع وزارة التعليم العالى والجامعات ، حيث تم إنشاء وظيفة وكيل لكل كلية أو معهد لشئون البيئة تكون مهمته الإشراف على الأمور البيئية فى نطاق الجهة التى يعمل بها . كذلك تم التنسيق مع مراكز الأبحاث والتعليم البيئى - التى سبق الحديث عنها فى الباب الأول من هذا البحث - وذلك للمساهمة فى برامج التوعية البيئية . علاوة على ما تقدم تم الاتفاق والتنسيق مع وزارة الإعلام واتحاد الإذاعة والتليفزيون لبحث برامج هادفة عن حماية البيئة ، والمحافظة على الموارد الطبيعية. كما تم التنسيق مع وزارة التربية والتعليم لإعداد برامج دراسية للتربية البيئية لطلاب مراحل التعليم الأساسى.

ولم يقف الأمر عند حد التنسيق مع الأجهزة الإدارية الحكومية ، وإنما يتم التنسيق كذلك مع الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية المهتمة بحماية البيئة من أجل نشر التوعية بين أفراد المجتمع المصرى.^(٥٥)

^(٥٥) من ذلك التنسيق مع جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية حيث عملت الجمعية منذ نشأتها على تحقيق الالتزام أو الإلزام فى التعامل مع البيئة ومواردها ومشكلاتها ؛ فاكتملت خبرات متنوعة فى مجال التوعية البيئية ، والتدريب البيئى ، والتربية البيئية ، وتنظيم الحوار الجماهيرى ، وإثارة رأى العام وتحريكه للمشاركة فى حل أو الضغط لحل بعض المشكلات ، عن طريق استخدام وسائل الإعلام المختلفة ، إضافة إلى خبرة فى مجال الاحتكام للقضاء لوقف بعض صور الاعتداء على البيئة. وقد لجأت إلى عدة وسائل بغرض التوعية البيئية ومنها عقد جلسات الاستماع الجماهيرية التى تعتمد مبدأ المشاركة ، والتى تحقق الالتزام والإلزام . حيث كانت هذه الجلسات من أكثر الوسائل إسهاماً فى رفع وعى المواطنين ؛ إذ كان يُدعى إليها ممثلون حكوميون وممثلون لمراكز وأقسام البحث العلمى ، ومواطنون عاديون ، وصيادو سمك أميون ، وممثلون للجمعيات الأهلية وممثلون لمؤسسات صناعية ، ويتباحث الجميع فى القضية محل الاهتمام للوصول إلى حل لها ، ثم يدون ما تم التوصل إليه ويوقع من الحاضرين حتى يكون ملزماً لجميع الأطراف الحاضرين. وقد كان من أبرز نتائج هذه الجلسات إنقاذ بحيرة مريوط من الردم أو التجفيف ، كذلك تم إيقاف إلقاء مخلفات الصرف الصحى فى مياه البحر المتوسط ، وتحويلها لتصبب فى الصحراء ، والتخطيط للاستفادة منها فى زراعة الأشجار.

وعلى الرغم من كل ما تقدم فإن التوعية البيئية في مصر ما زالت تحتاج إلى مجهود أكثر من جانب الأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة . ففي تقرير أعدّه المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية برئاسة الجمهورية رأى أن من ضمن معوقات تنفيذ القوانين البيئية في مصر الافتقار إلى الوعي البيئي بأهمية مشكلات البيئة العالمية والمحلية ، وعدم الوعي بأضرار التلوث على صحة الإنسان وممتلكاته وموارده الطبيعية . فما زال الأمر يحتاج إلى دور أكبر من جانب وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة حتى يتم محو أمية الثقافة البيئية لكل مواطن . فيجب تبصير المواطنين بالأضرار التي يسببها التلوث البيئي وغيره من مشكلات الاعتداء على البيئة ، وتبصيرهم بأهمية الحفاظ على الموارد البيئية ، وذلك لمصلحتهم الخاصة وصحتهم ومصلحة جميع أفراد المجتمع. (***)

- ومن الوسائل الأخرى التي لجأت إليها الجمعية التفاوض والضغط الإعلامي حيث نجحت الجمعية من خلال الضغط على صانع القرار في المحافظة ، عن طريق حسن استخدام وسائل الإعلام المختلفة وتحريك الرأي العام أن تجعله يقبل بحل لبعض المشكلات البيئية . وحققت الجمعية عدداً من النجاحات من خلال هذا الأسلوب منها : إغلاق ١٢ مصباً بحرياً كانت تلقي بمخلفات الصرف الصحي في مياه البحر المتاخمة للشواطئ التي يستخدمها المواطنون في فصل الصيف. انظر في ذلك منشورات جمعية أصدقاء البيئة على شبكة الإنترنت موقع www.islamonline.net/arabic/science

(*** لمزيد من التفصيل ، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية ، المجالس القومية المتخصصة ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٩٦ .

المبحث الرابع

الحوافز البيئية

تضع التشريعات البيئية - أحياناً - بعض الحوافز والمنح المادية والمعنوية لكل من يقوم بأعمال أو تصرفات معينة تُساعد على حماية البيئة وعناصرها من التلوث . وسوف نتعرض لماهية الحوافز البيئية في مطلب أول ، ثم تطبيقاتها في قوانين البيئة في كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية في مطلب آخر .

المطلب الأول

ماهية الحوافز البيئية

يقضى الحديث عن ماهية الحوافز البيئية التعرض للمقصود بها ثم أهم الصور التي تأخذها هذه الحوافز في التشريعات البيئية.

أولاً : تعريف الحوافز البيئية :

يُقصد بها المنح المادية ، أو المعنوية التي تُقدمها الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة ، لكل من يقوم بأعمال أو تصرفات من شأنها أن تُساعد في حماية البيئة وعناصرها من التلوث. (٥٥٦)

وتُعتبر الحوافز البيئية وسيلة متطورة من وسائل الإدارة في حماية البيئة ، إذ لم تعد وسائل الإدارة تستند إلى الحظر والأوامر الصارمة في إدارة النشاط البيئي ، وإنما أخذت تلجأ إلى الكثير من الوسائل غير القانونية - سواء كانت وسائل اقتصادية أو مالية - لحماية البيئة ومنها نظام الحوافز البيئية ، نظراً لأن هذه الوسائل قد توتى ثمارها في حماية البيئة أكثر من الوسائل القانونية.

(٥٥٦) انظر في ذلك د. موسى مصطفى شحادة ، دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية ، المرجع السابق ، ص ١٦ وما بعدها.

ثانياً : صور الحوافز البيئية :

تأخذ الحوافز البيئية صوراً عدة ^(٥٥٧) يمكن إجمال أهمها فيما يلي :

١- الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم :

قد تلجأ بعض الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة - عن طريق التنسيق مع الأجهزة المالية في الدولة - إلى استصدار تشريعات تمنح إعفاءات من بعض الضرائب والرسوم لبعض المشروعات التي تمارس نشاطاً غير ملوث للبيئة ، أو تلك التي تُنتج منتجات بديلة للمنتجات الأخرى التي تلوث البيئة. مثل الشركات التي تقوم على تحويل السيارات التي تُسير بالبنزين إلى سيارات تُسير بالغاز الطبيعي ، أو الشركات التي تقوم باستخدام الطاقة النظيفة . وتهدف هذه الإعفاءات إلى تشجيع وتوجيه النشاط الصناعي للقيام بهذه الصناعات غير الملوثة للبيئة.

٢- منح إعانات ودعم :

كذلك يمكن للأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة أن تقوم بمنح بعض المشروعات إعانات مالية ، أو فنية في صورة قروض ، أو تقنية فنية ، أو أساليب إنتاج معينة ، أو براءات اختراع . ويمكن أن تقوم بتقديم دعم لبعض الأشخاص ، أو المشروعات لإعانتهم للقيام بحرفهم ، خاصة مع اتخاذها لإجراءات غرضها الحفاظ على الموارد الطبيعية تؤثر على مصائر رزقهم . ويمكن أن تأخذ صورة تقديم مكافآت للأشخاص أو المشروعات التي يكون لها دور في حماية البيئة في الدولة.

٣- تقديم قروض ميسرة للتحويل لتقنية مؤدية لحماية البيئة :

فقد تكون بعض المشروعات التي تؤدي إلى تلويث البيئة تحتاج إلى تقنيات

^(٥٥٧) انظر بشأن صور الحوافز البيئية كلاً من أ.د. ماجد راجب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها - د. محمود الكردي وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٠٩ وما بعدها.

عالية - سواء من ماكينات أو فلاتر أو غير ذلك - للتقليل من التلوث الناتج عن صناعتها ، ولا تستطيع بسبب أوضاعها المالية وارتفاع التكلفة الحصول على هذه التقنيات الحديثة ، فتقوم الدولة بمنحها قروضاً ميسرة من أجل الحصول على هذه التقنية ، على أن تقوم بسداد هذه القروض على فترات طويلة وبدون فائدة.

ومثالها كذلك منح الصيادين الذين يزاولون حرفة الصيد قروضاً ومنحاً عينية وخدمات وإعفاءات والغرض من هذه القروض إعانتهم على حرفتهم خاصة مع منع الصيد في بعض المواسم أو بطرق معينة للمحافظة على الثروة السمكية والأحياء البحرية الأخرى.

المطلب الثاني

تطبيقات نظام الحوافز في التشريعات البيئية

نص قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ على نظام الحوافز البيئية في المادة السابعة عشرة منه ، وكذلك في المادة التاسعة من اللائحة التنفيذية للقانون . حيث حولنا هاتان المادتان جهاز شئون البيئة وضع نظام للحوافز البيئية - وذلك بالاشتراك مع وزارة المالية - بحيث يتم تقديم هذه الحوافز للمنشآت والأفراد وغيرهم ممن يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة . على أن يُراعى عند وضع هذا النظام المزايا والأوضاع المنصوص عليها في القوانين والقرارات السارية في مصر ، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالاستثمار والجمارك والصناعة والتعاونيات وغيرها.

وفي ذات الإطار جعلت المادة الخامسة من القانون من ضمن اختصاصات جهاز شئون البيئة المصري اقتراح آليات وأدوات اقتصادية لتشجيع الأنشطة المختلفة على اتخاذ إجراءات لمنع التلوث . وجعل - طبقاً لنص المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية للقانون - من ضمن الأوجه التي يتم صرف إيرادات صندوق حماية البيئة فيها المكافآت عن الإنجازات المتميزة الناتجة عن الجهود التي تبذل في مجال حماية البيئة.

ويؤخذ على نظام الحوافز المنصوص عليه في القانون المصري أنه لم يتم اعتماده حتى الآن ، رغم مرور فترة كبيرة على صدور القانون . وهو ما يمكن اعتباره من أهم معوقات تطبيق التشريعات البيئية في مجال النشاط الصناعي والتجاري والسياحي والخدمي . ويرجع ذلك إلى عدم توافر الموارد المالية الكافية للصرف على هذه الحوافز البيئية. (٥٥٨)

وفي دولة الكويت على الرغم من عدم وجود نص صريح في قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ على نظام الحوافز البيئية فإن من أوائل السياسات والأهداف العامة لحماية البيئة في دولة الكويت والتي تضعها الهيئة العامة للبيئة نصب عينها :

١- دعم الإدارات المختصة بالمحافظة على الطبيعة بالموارد المالية ، والبشرية ، والصلاحيات القانونية حتى تتمكن من تطبيق الخطة الوطنية الشاملة للمحافظة على البيئة.

٢- دعم برامج الأبحاث التي توجه للحد من التعمير المضر بالبيئة ، وتوفير المعلومات العلمية عن خطط المحافظة على البيئة الطبيعية بالتنسيق مع الدول الخليجية ، والاسترشاد في ذلك بالتجارب المتوافرة على المستوى الإقليمي وفي الدول والمناطق الأخرى ، وتوفير الموازنات المالية اللازمة لدعم البحوث وتسهيل أساليب تقديم الدعم المالي والتقني ، وإقامة نظام للتحقق من الجودة.

كذلك تقوم دولة الكويت - من خلال الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية - ببعض أوجه الدعم للمزارعين وصاندي الأسماك . وذلك في إطار الاهتمام بتطوير وتنمية القطاع الزراعي وقطاع الثروة السمكية ، وتقديراً لدورهما المهم في تأمين جزء من حاجة السكان من المواد الغذائية الطازجة وبالتالي دعم الأمن الغذائي للبلاد ، وتعويضاً للمزارعين عن ارتفاع تكاليف الإنتاج ، وتشجيعهم

(٥٥٨) انظر تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية ، المجالس القومية المتخصصة ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

للعمل في مجال تنمية الموارد الزراعية وذلك حماية للبيئة الزراعية والموارد الطبيعية. وكذلك تعويض الصيادين عما يترتب عن إصدار تشريعات تتعلق بعدم صيد الأسماك في مواسم معينة من السنة - وذلك للمحافظة على تكاثرها - وكذلك عدم صيد أنواع معينة من الأسماك.

إلا أن البعض يرى أن للدعم مزايا ومساوئ في نفس الوقت ، فهو إن كان يساعد على تطوير الإنتاج ومساعدة المزارعين في تحمل عبء الإنتاج وتكلفته ، إلا أنه يؤدي إلى استنزاف الموارد المائية ، وزيادة الخطر من التوسع صيد الأسماك ، وسوء استخدام المبيدات الحشرية والأسمدة ، ويقترح هذا البعض ضرورة أن تكون تشريعات الدعم مشروطة بأن تساعد في الحفاظ على الموارد الطبيعية وتقليل التلوث البيئي . ونحن نؤيد هذا الرأي وذلك حتى يوتى نظام الحوافز البيئية أثره باعتباره إحدى الوسائل الاقتصادية لحماية البيئة وألا يصبح مجرد إهدار لأموال الدولة بدون تحقيق أهدافه بل على العكس يأتي بأثار ضارة على البيئة. (٥٥٩)

(٥٥٩) راجع في ذلك موسوعة التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت ، إعداد د. سميرة أحمد السيد وآخرين ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ١٥٧.

الفصل الثانى

حماية البيئة عبر النشاط الضبطى للإدارة

تمهيد :

ذكرنا أن الدور الوقائى للإدارة فى حماية البيئة تمارسه من خلال أسلوبين ، الأسلوب الأول نشاط الإدارة المرفقى ، والذي يلجأ إلى إشباع حاجة الأفراد والجماعات فى بيئة صحية ونظيفة عن طريق تقديم خدمات وإعطائات للأفراد ، وعبر وسائل يغلب عليها الطابع الاقتصادى والمالى ، وذلك على الوجه الذى سبق بيانه فى الفصل الأول من هذا الباب.

أما الأسلوب الآخر فهو أسلوب الضبط الإدارى والذي يلجأ إلى وسائل يغلب عليها الطابع القانونى والتنظيم والأوامر والنواهي . وذلك بالتدخل فى الأنشطة الخاصة بالأفراد والجماعات بهدف صيانة النظام العام . وقد كان هذا الأسلوب هو أول أساليب النشاط الإدارى ظهوراً إذ أنه ينتمى لمرحلة الدولة الحارسه التى كانت تهتم بأمن الأفراد الداخلى والخارجى وإقامة العدالة بينهم.

والواقع أن النشاط الضبطى للإدارة وهو فى إطار فكرة حماية البيئة وصيانتها يأخذ مفهوماً واسعاً عن مفهومه التقليدى ، لذلك فإن الأمر يتطلب منا أن نتناول فى بداية الأمر تعريف الضبط الإدارى العام ، والتفرقة بينه وبين كل من الضبط القضائى والضبط الإدارى الخاص ، ثم عقب ذلك نتناول فى مبحث أول الضبط الإدارى العام وحماية البيئة ، ونتناول فى مبحث ثانٍ الضبط الإدارى الخاص وحماية البيئة ، ونتناول فى المبحث الثالث وسائل وتقنيات الضبط الإدارى البيئى.

أولاً : تعريف الضبط الإدارى :

وسوف نتعرض لتعريف الضبط لغة ثم تعريف الضبط الإدارى فى الاصطلاح.

أ- تعريف الضبط في اللغة :

للضبط في اللغة عدة معانٍ أو مفاهيم ، فمن ناحية أولى يعنى دقة التحديد ، يقال ضبط الأمر بمعنى أنه حده على وجه الدقة ، ومن ناحية ثانية يعنى وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافياً ويجرى البحث عنه ، ويقال إنه قد ضُبط ذلك الشخص أو هذا الشيء ، ومن ناحية ثالثة قد يعنى التدوين الكتابي لمعالم شئ يُخشى لو تَرَكَ أمره دون تسجيل له أن تتبدد معالمه ويزول أثره من ذاكرة من عاينه أو شاهده . ولذا يُقال في لغة القانون أن ضبط الواقعة يعنى تحرير محضر لها ، ومن ناحية رابعة قد يعنى الضبط العود بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها . وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها وانحرف بها عن حكم هذا القانون ، ويقال أيضاً ضبط الشيء حفظه بالحزم ، وبأبه ضبط ورجل (ضابط) أى حازم ويقال الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شئ. (٥٦٠)

ب- تعريف الضبط الإداري في اصطلاح الفقهاء :

اختلفت التعريفات التي قال بها الفقه في تحديد مفهوم الضبط الإداري ، وذلك راجع إلى أخذ البعض بمفهوم ضيق الضبط الإداري ، والبعض الآخر بمفهوم واسع ، كما أن البعض قد عرف الضبط من ناحية شكلية وذلك بالنظر إلى الهيئات التي تتولاه ، أما البعض الآخر فعرفه من ناحية موضوعية أى بالنظر للنشاط الضبطي دون الجهة التي تقوم عليه. (٥٦١)

(٥٦٠) انظر في تفصيل أكثر كلاً من لسان العرب ، الجزء التاسع ، للإمام محمد بن منظور الإفريقي المتوفى سنة ٧١١ هـ ، طبعة دار المعارف ، ص ٢١٤ ، فصل الضاد حرف ط ، مختار الصحاح ، للإمام محمد بن أبي بكر الرازي المتوفى سنة ٧٢١ هـ ، المرجع السابق ، ص ٤٠٠ - وانظر أيضاً عادل أبو الخير الضبط الإداري وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، طبعة ١٩٩٥ ، ص ٧٧ وما بعدها.

(٥٦١) انظر في تعريف الضبط الإداري بمعناه الضيق والواسع كلاً من -

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, I, 10^e éd, L.G.D.J, Paris, 1988, p. 643.

- J. RIVERO : droit administratif, Paris, Dalloz, 6^e éd, 1973, p 399. =

فمن التعريفات الموسعة لمفهوم الضبط وما قال به الفقيه الفرنسي Nicolas والذي حدد أغراض الضبط في أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام ، وهي : الدين ، النظام ، الآداب ، الصحة ، الأغذية ، الأمن ، السكنية العامة ، الطرق ، العلوم والفنون الحرة ، التجارة ، الصناعات والفنون الميكانيكية ، العمال غير المتخصصين (عمال اليومية) والفقراء .

ولا شك أن هذا التعريف للضبط يجعله مرادفاً لكلمة قانون ، فهو يستغرق كافة متطلبات النظام الاجتماعي ، ولكن تبدو أهميته في أنه شمل من ضمن ما ذكر أهداف الضبط الإداري والمتمثلة في الأمن والصحة والسكنية. (٥٦٢)

ويعرفه بعض الفقه الفرنسي الحديث ، بالنظر إلى أهدافه ، بأنه شكل من أشكال عمل الإدارة يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام (٥٦٣). فهذا التعريف يركز على الطبيعة الوقائية للضبط الإداري والتي تميز بينه وبين الضبط القضائي كما سيأتي ، كما يركز على أهداف الضبط والمتمثلة في حفظ النظام العام . وعلى ذات النسق يُعرف بعض الفقه الفرنسي (٥٦٤) الضبط

- أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣٣ وما بعدها -
أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٣٠ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ - د. عادل أبو الخير ، الضبط وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٨١ وما بعدها - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٩٦ - أ.د. محمد علي آل ياسين ، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرفق العام ، الضبط الإداري ، القضاء الإداري ، مع مبحث خاص في دولة الكويت في كل من هذه الموضوعات ، طبعة ١٩٩٣ ، بدون ذكر نشر ، ص ١٢٨ - أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٩ .
(٥٦٢) انظر في ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥ وما بعدها .
(٥٦٣)

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, op. cit, p. 644 .

(٥٦٤)

- J. RIVERO : droit administratif, op. cit, p 400 .

الإدارى بأنه مجموعة تدخلات الإدارة ، التى تفرض على النشاط الخاص للأفراد النظام الذى تتطلبه الحياة فى جماعة.

وعرفه البعض بأنه " مجموعة الأنشطة الإدارية التى يكون موضوعها سن قواعد وتدابير فردية ضرورية ، للحفاظ على النظام العام ، أى الأمن والسكينة والصحة العامة ". (٥٦٥)

وقد سار الفقه القانونى العربى على ذات النهج الذى قال به الفقه الفرنسى ، فقد عرفه أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه " وظيفة من وظائف الإدارة ، تتمثل فى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية ، مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية ". (٥٦٦)

وتبدو فائدة هذا التعريف فى أنه جمع بين أهداف الضبط الإدارى ووسائله وأنه قيد تدخل الإدارة عبر أسلوب الضبط الإدارى بأن تكون القيود التى يفرضها لازمة وضرورية للحياة الاجتماعية للأفراد وهو على هذا النحو يكون قد تضمن كذلك الرقابة على مشروعية وملاءمة الإجراءات الضبطية.

ويعرفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى بأنه " حق الإدارة فى أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام ". (٥٦٧)

وعلى الرغم من أن هذا التعريف قد جمع بين أهداف ووسائل الضبط الإدارى إلا أنه قد اعتبر أن الضبط الإدارى هو حق للإدارة ، وهو ما لا نرجحه فهو فى حقيقته واجب عليها ، ووظيفة مفروضة عليها بهدف إتاحة الوجود

(٥٦٥) انظر جورج فيدل وبيار دلفولفيه ، القانون الإدارى ، الجزء الثانى ، ترجمة منصور القاضى ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠١ ، ص ٥٠٦ .

(٥٦٦) راجع أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٢٣ .

(٥٦٧) أ.د. سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٥ ، ص ٤٨٧ .

الواقعي للحقوق والحريات بتسيير ممارستها من قبل أفراد المجتمع كل منهم جنباً إلى جنب.

وعرفه البعض ^(٥٦٨) بأنه " وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة ، تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون " .
ومما يُحمد لهذا التعريف أنه قد تضمن بعض أوصاف أسلوب الضبط الإداري بأنه ضروري ومحايد ، علاوة على أنه شمل أهداف ووسائل الضبط الإداري ، ولكن يؤخذ عليه أنه أرجع جميع وسائل الضبط الإداري إلى الأساليب القسرية في حين أن هناك من الوسائل والتقنيات ما يخلو من فكرة القسر مثل الإخطار ، والذي سيأتي الحديث عنه في المبحث الثالث من هذا الفصل.

وعرفه البعض الآخر ^(٥٦٩) " بأنه النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ، ويتمثل في تحديد النشاط الخاص ، بهدف صيانة النظام العام " . ويتميز هذا التعريف بأنه علاوة على تضمنه أهداف الضبط الإداري وكونه مقيداً للحريات العامة فإنه أشار كذلك إلى الهيئات التي تتولاه وعليه جمع بين الجانبين الموضوعي والشكلي للضبط الإداري.

ويمكننا تعريف الضبط الإداري بأنه " النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية في الدولة بالتدخل في حقوق وحريات الأفراد بهدف صيانة النظام العام بوسائل يغلب عليها عنصر الإجبار " .

ونزعم أن هذا التعريف يتميز بتوضيحه أن الضبط الإداري ما هو إلا أسلوب من أساليب النشاط الإداري ، وأن ما يميزه عن غيره هو التدخل في الحريات العامة بهدف صيانة النظام العام ، وأنه تدخل يغلب عليه عنصر الإجبار ، وذلك للتمييز بينه وبين النشاط المرفقي للإدارة ، وكلمة " يغلب عليه " تدل على إمكانية أن تكون إحدى وسائل الضبط الإداري لا يغلب عليها هذا الطابع استثناءً مثل الإخطار .

^(٥٦٨) د. محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الإداري ، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري ، السنة الحادية عشر ، ١٩٦٢ ، ص ١١٢ .

^(٥٦٩) انظر أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ .

ثانياً : التمييز بين الضبط الإدارى والضبط القضائى :

تبدو أهمية التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى فى اختلاف النظام القانونى الذى يحكم كلاً منهما . فإذا كان الضبط الإدارى تحكمه قواعد القانون الإدارى ، وتراقب مشروعياته المحاكم الإدارية فى الدول التى تأخذ بنظام ازدواج جهتى القضاء؛^(٥٧٠) فإن الضبط القضائى يخضع لقانون الإجراءات

^(٥٧٠) نظام ازدواج جهتى القضاء هو المقابل لنظام وحدة القضاء . ويقوم الأول على وجود جهتين قضائيتين إحداهما جهة القضاء العادى والأخرى جهة القضاء الإدارى ، مع إمكانية وجود جهات قضائية استثنائية مثل القضاء العسكرى . ومثال الأنظمة القضائية التى أخذت بمبدأ ازدواج القضاء النظام القضائى الفرنسى ، والنظام القضائى المصرى . أما الآخر فيقوم على وجود جهة وحيدة تنظر جميع المنازعات سواء كانت من منازعات القانون العام أو من منازعات القانون الخاص ومثاله النظام القضائى الإنجليزى والأمريكى . انظر فى تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص ٧٣ وما بعدها - أ.د. سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القضاء الإدارى ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى بالقاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٩ وما بعدها - أ.د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإدارى ، الكتاب الأول ، نظام القضاء الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٩ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القضاء الإدارى ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٩ ، بنون ناشر ، ص ١٠٥ ، أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإدارى ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٦ وما بعدها ، أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، القضاء الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية . ٢٠٠٦ ، ص ٢٤٢ وما بعدها.

وفى دولة الكويت : فطن المشرع الدستورى لحيوية الموضوع وأهميته البالغة ، ففتح الطريق واسعاً أمام إقامة قضاء إدارى فى البلاد ، وذلك بالنص صراحة فى صلب الدستور على إمكانية ذلك ، فى المواد (١٦٩ ، ١٧٠ ، ١٧١) حيث نصت المادة ١٦٩ على أن : (ينظم القانون الفصل فى الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة ، يبين القانون نظامها ، وكيفية ممارستها للقضاء الإدارى شاملاً ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون) .

ونصت المادة ١٧٠ على : (يرتب القانون الهيئة التى تتولى إيداء الراى القانونى للوزارات والمصالح العامة ، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح ، كما يرتب تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء) .

الجنائية ، وتختص بمنازعاته المحاكم الجنائية . بالإضافة إلى ذلك فإن أعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء الإداري ، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامة. (٥٧١)

- ونصت المادة ١٧١ على : (يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة ، يختص بوظائف القضاء الإداري ، والإفتاء والصياغة المنصوص عليها في المادتين السابقتين). ومن هذه النصوص ، يتبين بوضوح تقدير المشرع الدستوري لنظام القضاء المزيج وإرادته الواضحة في السير على هذا الدرب ، درب التقدم والتطور العام ليس فقط في تدخل الدولة المتزايد في إقامة المشروعات العامة وتوسيع وخلق المرافق العامة الجديدة والعديدة ، وإنما أيضاً بخلق الجهاز الإداري الكفؤ السليم ، وإصلاح القائم منه ، لعله بأن الأداة الفعالة لتحقيق هذا الغرض إنما يتمثل في خلق مجلس دولة ، حر ، مستقل ، غير متحيز يراقب الإدارة ، ويمسكها بالرأى ، ويحمي ويوفق بين مصالح الأفراد وحقوقهم وحررياتهم وبين المصلحة العامة. وهكذا لم يترك المشرع الدستوري بهذه النصوص أى مجال للخلاف والمناقشة حول دستورية خلق قضاء إداري في الكويت أو عدم دستوريته وهي مناقشات تارت في بعض الدول التي سكتت دستورها عن تناول موضوع القضاء الإداري ، وكانت الحجة لدى البعض هي أن الدستور قد أعطى ولاية القضاء كاملة للمحاكم القضائية ، فليس لغيرها أن تشاركها فيها . أما هنا في الكويت وبفضل هذه النصوص فـدستورية القضاء الإداري واضحة كالشمس . ومن هنا فلم يكن هناك أى عائق يحول دون قيام صرح القضاء الإداري فيه ، ولم يكن ليعوزه للظهور ، ورؤية النور ، إلا صدور التشريعات اللازمة لإنشائه وفقاً لأحكام الدستور . هذه التشريعات التي لم تصدر حتى الآن ، ويبدو أن منشا التردد في إصدارها ناجم عن وجود اتجاه في الرأى عند البعض يرى أن الوقت لم يحن بعد لإقامة مثل هذا النظام في الكويت . وقد تم إنشاء دائرة إدارية بمقر المحكمة الكلية في دولة الكويت تختص بنظر دعاوى الإلغاء والتعويض المقامة ضد الإدارة العامة ويتم استئناف أحكامها أمام محكمة الاستئناف ويطن بالتمييز على حكم هذه الأخيرة أمام الدوائر الإدارية والتجارية بمحكمة التمييز إلا أن ذلك لا يغنى عن ضرورة وجود القضاء الإداري كجهة مستقلة عن القضاء العادي في الكويت. راجع في ذلك تفصيلاً أ.د. محمد على آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ وما بعدها.

(٥٧١) أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ وما بعدها - أ.د. محمود حلمي و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ وما بعدها.

وقد اعتمد الفقه على عدة معايير للفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى وسوف نلقى الضوء على كل معيار من هذه المعايير ، ومدى صلاحيته للفرقة بينهما.

(١) المعيار الأول : التفرقة القائمة على أساس اختلاف الوظيفة :

يعتمد هذا المعيار على اختلاف وظيفة كل منهما ؛ فإذا كان الضبط الإدارى يهدف إلى صيانة النظام العام ، عن طريق منع الجرائم والحوادث المخلة بالأمن والنظام العام ، والعمل على وقف الاضطراب قبل تفاقمه ، وهو على هذا النحو يعتبر من الأساليب الوقائية للإدارة فإن الضبط القضائى يهدف إلى الكشف عن الجرائم الجنائية ، وتعقب مرتكبيها ، وجمع الاستدلالات التى تلزم للتحقيق فى الدعوى . ويقوم رجال الضبط القضائى بأعمالهم الداخلة فى هذه الوظيفة لحساب النيابة العامة وتحت إشرافها ، فهو على هذا النحو يمارس نشاطاً لاحقاً على وقوع الجريمة. (٥٧٢)

إلا أن هذا المعيار فى التفرقة قد تعرض للنقد من جانب الفقه باعتبار أنه لا يمكن الاعتماد عليه بصفة مطلقة ، فكثيراً ما يتدخل الضبط الإدارى بعد وقوع المخالفة وذلك لمنع تفاقم الاضطرابات، كما أن تدخل الضبط القضائى لا يكون دائماً بعد وقوع الجريمة ، فقد يثبت بعد تدخله عدم وجود جريمة ما . كذلك فإن المقابلة بين أغراض كل من نوعى الضبط على أساس القول بأن الضبط الإدارى مهمته وقائية بينما الضبط القضائى مهمته رادعة فيه شىء من التجاوز وعدم الدقة ، ذلك أن الردع المتحقق من مهمة الضبط القضائى يترتب على الأحكام الصادرة من القضاء بالإدانة فهو بذلك أثر غير مباشر وغير متلازم ، كما أن وظيفة الضبط الإدارى ليست وقاية فحسب ولكنها

(٥٧٢) ذات المعنى أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٨ - د. حلمى عبد الجواد الدقوى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٤٤ .

أيضاً وظيفة رادعة ؛ إذ يمكنه أن يستخدم القوة المادية ليكفل احترام أوامره ونواهيه - وفقاً للشروط المقررة لذلك - دون أن يضطر إلى اللجوء إلى القضاء مثل استخدام القوة لإغلاق محل عمومي مفتوح بدون ترخيص. (٥٧٣)

(٢) المعيار الشكلي أو العضوي :

يعتمد هذا المعيار على تحديد نوع العمل بالنظر إلى مركز القائم به ، والجهة التي أصدرته. فإذا كان العمل صادراً عن السلطة التنفيذية متمثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها فنحن في نطاق الضبط الإداري ، أما إذا صدر العمل عن إحدى الهيئات القضائية فنحن في إطار الضبط القضائي.

ويؤخذ على هذا المعيار عدم دقته ومخالفته للواقع ، ذلك أن الموظف قد يجمع بين صفتين فرجال الشرطة يمارسون ضبطاً قضائياً عندما يقومون بكشف الجرائم وتنفيذ أوامر النيابة العامة بشأنها كضبط المجرمين والقيام بأعمال التحري حول الواقعة . ومن ناحية أخرى يقومون بأعمال ضبط إداري مثل إجراءات المحافظة على النظام والأمن العام ، ومنع وقوع الجرائم ، وحماية الأرواح والأموال ، ففكرة الازدواج الوظيفي تجعل المعيار العضوي غير كافٍ للفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي. (٥٧٤)

(٣) معيار انشاء القواعد القانونية :

ذهب البعض إلى التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي ، بمقولة إن دور رجال الضبط القضائي يقتصر على التأكد من أن أحد الأفراد قد خالف قاعدة قانونية ، دون أن يكون من سلطتهم إنشاء قاعدة قانونية ، وعلى

(٥٧٣) انظر د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ، أ.د. توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٥ ، ص ٣٢٩.

(٥٧٤) ذات المعنى د. محمد علي آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ ، د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة ، النشر العلمي بجامعة الشارقة ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٨.

العكس من ذلك يكون من سلطة رجال الضبط الإدارى خلق قاعدة قانونية .
إلا أن هذا المعيار تعرض هو الآخر لسهام النقد من جانب الفقه ؛ إذ ليس
من اللازم أن يحوى كل نشاط ضبط إدارى خلقاً للقواعد القانونية ، ففى
بعض الأحيان لا يتعدى دور رجال الضبط الإدارى تنفيذ القواعد القائمة أو
تطبيق نص عام لائحى. (٥٧٥)

(٤) معيار الجريمة المحددة :

فإذا كان رجل الضبط بصفة عامة يُمارس وظيفته فى الرقابة والتحرى وذلك
عن طريق إجراءات لا يقصد بها الكشف عن جريمة معينة ومحددة ، فهو
بذلك لم يخرج عن نطاق الضبط الإدارى ، وذلك على العكس إذا ما كانت
الإجراءات التى يقوم بها يقصد منها تعقب جريمة محددة جرمها قانون
العقوبات فإن هذا الإجراء يعد من قبيل أعمال الضبط القضائى. (٥٧٦)

ويؤخذ على هذا المعيار صعوبة إعماله فى حالة ما إذا كانت أعمال رجل
الضبط القضائى فى التحرى عن وجود جريمة لكشفها أسفرت بعد ذلك عن عدم
وجود جريمة ، فهل يتم نسبة هذه الأعمال للضبط الإدارى أم للضبط القضائى.

(٥) وأخيراً يأخذ الفقه بمعيار توفيقى يرتد إلى طبيعة النشاط

والهدف منه : فالضبط الإدارى يستهدف صيانة النظام العام بمنع
الإخلال به أو منع تفاقم هذا الإخلال أو استمراره أما الضبط القضائى
فوظيفته تحرى الجرائم وتعقب مرتكبيها تمهيداً لمحاكمتهم وتوقيع العقاب عليهم.

وقد اختلفت أحكام القضاء الإدارى المصرى بشأن المعيار الذى يمكن
الاعتماد عليه فى التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى ، فنجد أن
غالبية أحكام القضاء الإدارى قد أخذت بالمعيار الأخير الذى ينظر إلى طبيعة

(٥٧٥) انظر فى ذلك د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

(٥٧٦) انظر :

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit
administratif, op. cit, p. 645.

النشاط والهدف منه ^(٥٧٧) ، إلا أن بعض الأحكام يبدو أنها قد أخذت بالمعيار العضوى - السابق تناوله - وقد قررت محكمة القضاء الإدارى أنه " متى كان الثابت أن القبض على المعتقل وحبسه - إلى حين صدور أمر الحاكم العسكرى العام باعتقاله - قد وقع من رجال البوليس بصفتهم من رجال الضبطية الإدارية ، فإن القرار الصادر فى هذا الشأن من حكامدار بوليس القاهرة أو من يمثله يعتبر قراراً إدارياً يخضع لرقابة محكمة القضاء الإدارى من حيث طلب إلغائه أو التعويض عنه " . ^(٥٧٨)

وجرياً مع المعيار الشكلى قررت المحكمة أن ضبط شخص فى جريمة تشرد يُعتبر عملاً إدارياً ، ففى إحدى القضايا دفعت إدارة قضايا الحكومة بأن ضبط المدعى وترحيله كان إجراء قضائياً استلزمته ظروف ضبطه فى حالة تشرد ، وردت المحكمة على هذا الدفع بأنه فى غير محله ، لأن أمر الضبط والإبعاد إنما صدر من محافظة القاهرة وهى سلطة إدارية ويعتبر قرارها إدارياً مما يخضع لرقابة المحكمة . ^(٥٧٩)

وبصرف النظر عن هذين الحكمين فإن أحكام القضاء الإدارى المصرى شبه مستقرة على الأخذ بمعيار طبيعة العمل ، وموضوعه ، وهدفه فى التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى .

ثالثاً : الفرق بين الضبط الإدارى العام والضبط الإدارى الخاص :

بالإضافة إلى الضبط الإدارى العام والذى يتدخل فى النشاط الخاص للأفراد من أجل صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة وهى الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة ، يوجد الضبط الإدارى الخاص ، والذى يُعرفه بعض

^(٥٧٧) انظر على سبيل المثال ، حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بجلسته ١٥ / ٥ / ١٩٤٧ مجموعة السنة الأولى ، ص ٢٤٥ وحكمها بجلسته ١٨ / ٣ / ١٩٥٦ مجموعة السنة العاشرة ، ص ٢٥٠ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر بجلسته ١٣ / ٤ / ١٩٥٧ ، مجموعة العشر سنوات ، ص ١١٦١ .

^(٥٧٨) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بجلسته ٢٥ / ٣ / ١٩٥٦ مجموعة السنة العاشرة ، ص ٢٥٨ .

^(٥٧٩) حكم محكمة القضاء الإدارى ، الصادر بجلسته ٢٥ / ٣ / ١٩٥٢ ، مجموعة السنة السابعة ، ص ٥٢ .

الفقه (٥٨٠) بأنه ذلك الضبط الذى تنص عليه بعض القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات فى مجال محدد ، وبوسائل أكثر تحديداً تتلاءم فنياً مع ذلك المجال ، وهى بوجه عام أكثر تشدداً.

وعلى ذلك فإن الضبط الإدارى الخاص قد يتخصص إما بالجهة التى تمارسه ، وإما بموضوعه، وإما بهدفه.

١- فالضبط الإدارى الخاص الذى يتخصص من حيث هيئاته هو الذى يُعهد بمباشرته لهيئة معينة . مثال ذلك فى فرنسا الضبط الخاص بالمحطات ، والذى يُعهد به إلى حاكم الإقليم طبقاً لمرسوم ٢٢ مارس ١٩٤٢ . وكذلك الضبط الخاص بالرقابة على الأفلام السينمائية والذى يُعهد به إلى لجنة الرقابة طبقاً لمرسوم ١٨ يناير ١٩٦١ . ومن أمثله فى مصر الضبط الصحى الخاص ويُعهد به إلى وزير الصحة ومفتشى الصحة الوقائية وفقاً لما قرره القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٥ . (٥٨١)

٢- أما الضبط الإدارى الذى يتخصص من حيث الموضوع " الضبط التشريعى " فيقصد به تنظيم بعض أوجه النشاط الفردى والرقابة عليها عن طريق تشريعات خاصة ، تزيد بالنسبة لها من سلطات الضبط الإدارى العام. (٥٨٢) فإذا كان الضبط الإدارى العام يؤخذ بمعنى ضيق

(٥٨٠)

- J. RIVERO : droit administratif, op. cit, p 401.

(٥٨١)

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, op. cit, p. 646 .

د. حلمى عبد الجواد النقوى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٥٨٢) انظر فى تفصيل ذلك أ.د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ ، أ.د. عزيزة الشريف و أ.د. بمرى المعصر ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩ .

بحيث لا يتدخل فى النشاط الخاص للأفراد - أى حقوقهم وحرياتهم - إلا لصيانة الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة وذلك لكون التدخل من جانب الإدارة فيه يكون مقترضاً حتى مع عدم وجود نص تشريعى يقره فإن الضبط الإدارى الخاص يمكن أن يتدخل بسلطات واسعة من أجل حماية أهداف أخرى للمصلحة العامة ، ولا ضير فى ذلك لأن التدخل يتم بموجب نص تشريعى. (٥٨٣) ومن أمثلة الضبط الإدارى الذى يتخصص بموضوعه الضبط الإدارى الخاص باستعمال الطرق العامة وإشغالها ، والضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية ، والضبط الإدارى الخاص بالإنشاء والتعمير ، والضبط الخاص بحماية البيئة الأثرية. (٥٨٤)

٣- ويقترب الضبط الإدارى الذى يتخصص من حيث هدفه مع الضبط الذى يتخصص من حيث موضوعه - والسابق الحديث عنه - فالإدارة تستهدف فيه تحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التقليدية للضبط الإدارى العام - والمتمثلة فى النظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة - ومثاله الضبط الإدارى الخاص بالصيد ، والضبط الإدارى الخاص بحماية بعض أنواع الحيوانات المعرضة للانقراض.

(٥٨٣) انظر أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٠.

(٥٨٤) انظر أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٥ وما بعدها.

المبحث الأول

حماية البيئة فى إطار الضبط الإدارى العام

انتهينا إلى أن الضبط الإدارى العام هو وسيلة تتدخل بها الإدارة فى النشاط الخاص للأفراد ، بهدف صيانة النظام العام بعناصره التقليدية وهى الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة . وعلى ذلك فإن بحث أو تناول الدور الذى يمارسه الضبط الإدارى العام - بمفهومه السابق - فى حماية البيئة يقتضى منا أن نبحث أمرين ؛ الأول كيف يمكن أن نحى البيئة من خلال عناصر النظام العام التقليدية ؟ وهو ما يمكن أن يمثل حماية غير مباشرة أو هدفاً غير مباشر من أهداف الضبط الإدارى العام ، والآخر هو بحث مدى إمكانية دخول حماية البيئة كهدف مباشر للضبط الإدارى العام ، أى دخولها كعنصر فى النظام العام إلى جوار عناصره التقليدية الثلاثة.

وبناء على ما تقدم سوف نعالج هذا المبحث فى أربعة مطالب ؛ نتناول فى الأول منها : الأمن العام وحماية البيئة ، وفى الثانى : الصحة العامة وحماية البيئة ، وفى الثالث : السكينة العامة وحماية البيئة، ثم نتناول فى الأخير مدى دخول حماية البيئة كعنصر مستقل فى النظام العام.

المطلب الأول

الأمن العام وحماية البيئة

يقصد بالأمن العام أو السلامة العامة حماية الجماعة من الحوادث والمخاطر التى تسببها الأشخاص ، أو الأموال سواء كانت هذه الحوادث والمخاطر من فعل الإنسان ، أو من فعل الطبيعة. (٥٨٥)

(٥٨٥) انظر بشأن هذا التعريف كلاً من أ.د. ملحد راضى الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ وما بعدها - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ وما بعدها - أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، -

ويقتضى " حفظ الأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء ، سواء كان هذا الاعتداء مصدره الطبيعة كالفيضانات ، والزلازل ، والحرائق ، وانهيار المباني ، والمرتفعات ، أو كان مصدره الإنسان كسطو المجرمين ، وعيث المجانين ، والمظاهرات العنيفة ، وحوادث السيارات ، أو كان راجعاً إلى الحيوانات المفترسة أو الجامحة وما تسببه من اضطرابات " .^(٥٨٦)

وعلى ذلك فإنه يُعتبر داخلاً في صيانة الأمن العام حماية البيئة ، عن طريق الوقاية من المخاطر والمشاكل التي تؤدي إلى تدهورها ، واتخاذ الوسائل الكفيلة للحد من آثارها حال وقوعها ، وكذلك الحفاظ على الموارد الطبيعية من المخاطر التي تهددها .

فحماية البيئة في جزء كبير منها هي حماية للأمن العام . فقد فرضت التطورات الحديثة على الإدارة العامة التزاماً بتحقيق الأمن في صورته المختلفة ، ومنها الأمن البيئي^(٥٨٧) والذي لا يتحقق إلا عن طريق توقع المخاطر والمشاكل

= الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١١١ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ ، أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة ، في للقائين المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٧٠ .

^(٥٨٦) أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ .
^(٥٨٧) مصطلح " الأمن البيئي " مصطلح حديث نسبياً ، ارتبط ظهوره بالتداعيات والحوادث البيئية التي كانت ساحة الخليج مسرحاً لها إبان الحرب العراقية الإيرانية ، ثم حرب تحرير الكويت عام ١٩٩١ م ، فمن خلال دراسة الآثار الناجمة عن هذه التداعيات على البيئة أثبتت التجارب على أرض الواقع الخليجي أن المصادر الحقيقية لانعدام الأمن تراجعت عن فكرة الهجمات العسكرية المسلحة لتبرز لنا مصدراً جديداً من مصادر انعدام الأمن وهو الاعتداء على البيئة وتهديد الأمن البيئي الذي يؤثر تأثيراً مباشراً على الثروات الطبيعية ، وصحة الإنسان ، ومن ثم على المستوى الاقتصادي للدول . راجع في ذلك تفصيلاً ، د. عبد الهادي محمد العشري ، البيئة والأمن الإقليمي في دول الخليج العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ م ، ص ٢٤ ، ٢٥ .

التي تؤدي إلى تدهور البيئة ، والبحث عن حلول لها بأخذ الاحتياطات الضرورية لمواجهتها. (٥٨٨)

فحماية البيئة تُشكل بعداً أمنياً ، يرتبط بصورة مباشرة بأمن الدولة واستقرارها ، وأمن المجتمع وينعكس إيجاباً أو سلباً على تقدمها وعلى عجلة التنمية فيها . فالأمن البيئي يُشكل هاجساً ملحاً لدى كل الدول مهما اختلفت أيدلوجياتها أو توجهاتها. (٥٨٩)

ويأخذ الاهتمام بحماية البيئة في إطار الأمن العام أو ما يعرف بالأمن البيئي عدة مظاهر؛ منها :

(أ) اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لتوقي حدوث الكوارث البيئية - طبيعية كانت أو صناعية - والتقليل من مخاطرها في حال حدوثها . مثال ذلك الكوارث الطبيعية كالسيول ، والأعاصير ، والزلازل ، والفيضانات ، والبراكين ، فعدم أخذ الاحتياطات اللازمة لتوقي هذه المخاطر يمكن أن يؤدي إلى حدوث ثورات وقلل من قبل المضارين من هذه الكوارث ، فغالبية المشاكل الأمنية التي تقع في دول العالم الثالث ترتد بصورة رئيسية لعدم إفلاح السلطات العامة - ومنها أجهزة الضبط الإداري - في اتخاذ الوسائل الكفيلة بتوقي أضرار هذه الكوارث ، ويكفي أن نشير إلى بعض الانقلابات والثورات التي حدثت في بعض البلدان الإفریقیة نتيجة لموجة الجفاف التي سادت بها.

(٥٨٨) يلاحظ أن فكرة التوقع والتنبؤ بالمخاطر البيئية تحتاج إلى جهود كبيرة من كافة الأجهزة الإدارية الموجودة بالدولة سواء تلك المهتمة بإعداد التقارير الأمنية عن المشكلات أو المخاطر التي يمكن أن تواجه البيئة وما قد ينجم عنها من آثار في صورة الإخلال بالأمن العام في داخل الدولة ، أو الأجهزة الأقل مستوى والتي تهتم باتخاذ الوسائل الأمنية الكفيلة بالوقاية من هذه المخاطر في ضوء التقارير السابق إعدادها.

(٥٨٩) لمزيد من التفصيل د. موسى مصطفى شحادة ، دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية ، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها.

وكذلك يجب أخذ الاحتياطات اللازمة للأمن الصناعى داخل المنشآت الصناعية ، وذلك حتى لا ينجم عن تشغيلها مخاطر بيئية معينة ، مثل احتياطات أمن الحريق وعدم تسرب الغازات الضارة الناتجة عن الصناعة . (٥٩٠) علاوة على أخذ الاحتياطات لعدم تسرب المنتجات النفطية والملوثات داخل المجارى المائية.

(ب) اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الموارد الطبيعية ، وحسن توزيعها ، وتنميتها . ويدخل فى ذلك حماية الموارد المائية من خطر الندرة أو التلوث الناجم عن إلقاء المخلفات المنزلية والصناعية فيها ، فيجب المحافظة على هذا المورد الذى يتضمن بعداً أمنياً كبيراً من ناحية أن نقص هذه المياه أو تلوثها يضر بالأمن القومى للدول . وتشمل أيضاً ضرورة المحافظة على الأراضى الزراعية وتنميتها ، لأن من شأن حدوث أضرار بهذا المورد فقدان العاملين بالزراعة للكثير من مصادر دخلهم مما قد يؤدي إلى مشاكل أمنية .

كذلك يجب مراعاة التوزيع العادل للثروات والموارد الطبيعية على الأفراد الموجودين بالدولة ، لأن من شأن عدم مراعاة ذلك إمكان حدوث أعمال تخريبية لهذه الموارد ، والإضرار بالأمن البينى للدول.

(جـ) وكذلك يجب أخذ الإجراءات الكفيلة بمنع حدوث الجرائم البيئية ، ومنها الجرائم التى تقع على الموارد الطبيعية مثل حرق الغابات وتدميرها ، والصيد داخل المحميات الطبيعية ، وتجريف الأراضى الزراعية ، وصيد الأسماك عن طريق المتفجرات والمواد الكيماوية التى تؤدي إلى

(٥٩٠) وقد حدثت الكثير من الكوارث البيئية الناتجة عن عدم اتباع احتياطات وإجراءات الأمن الصناعى فى داخل المنشآت الصناعية والبتروولية . من ذلك انفجار مصفاة النفط بمنطقة الشعبية بدولة الكويت فى بداية عام ٢٠٠٢ ، وانفجار لمركز تجميع النفط فى منطقة الروضتين بالكويت فى عام ٢٠٠٣ فعلاوة على الوفيات التى حدثت فقد نتج عن هاتين الحادثتين الكثير من المخاطر والمشاكل البيئية ، مثل التلوث الناتج عن تسرب الغازات المتولدة عن الانفجار وقد أدى الحادث الأخير إلى استقالة وزير النفط آنذاك.

الإضرار بالثروات البحرية^(٥٩١) ، وكذلك الجرائم البيئية الأخرى التي تتضمن عدواناً على حق الإنسان في بيئة صحية ونظيفة.^(٥٩٢)

^(٥٩١) انظر في تفصيل ذلك . رفعت رشوان ، الإرهاب البيئي في قانون العقوبات ، دراسة تحليلية نقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١٢ وما بعدها.

^(٥٩٢) فقد نتج عن عدم اتخاذ إجراءات الأمن الوقائي حدوث الكثير من هذه الجرائم في العالم ، ومنها العمل الإرهابي المتمثل في إطلاق غاز (السارين) على شبكة أنفاق طوكيو في العشرين من مارس عام ١٩٩٥ ، حيث أطلق أعضاء فرقة دينية يابانية تدعى (أوم شيزيكيو) غاز الأعصاب (سارين) في محطة الأنفاق بطوكيو ، وقد تسبب هذا الحادث الإرهابي في وفاة ١٩ شخصاً وإصابة ما يقرب من ٥٥٠٠ ، لمزيد من التفاصيل راجع الموقع التالي على شبكة المعلومات الدولية " الإنترنت " .

<http://www.ksg.harvard.edu/bcsia>

وأيضاً الرسائل الملوثة بالانثراكس (الجمرة الخبيثة) التي أرسلت للإدارة الأمريكية في أعقاب اعتداءات الحادي عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١ ، والتي شكلت رعباً ليس على الولايات المتحدة الأمريكية وحدها بل لجتاح العالم من المحيط الهندي حتى الأطلسي ، والتي على أثرها حاول شرطيون وخبراء في العالم أجمع في مؤتمر نظمه الإنتربول حول الإرهاب البيولوجي بمدينة ليون الفرنسية في مايو ٢٠٠٥ تخيل كيف يمكن أن يعيش العالم السيناريو عند حدوث إرهاب بيولوجي يزرع الموت والمرض والفوضى، فقد اجتمع أكثر من خمسمائة شرطي وعالم وطبيب في مقر الإنتربول في ليون ، حيث مكان انعقاد المؤتمر للتفكير في كيفية الاستعداد للأسوأ ، مئات الآلاف من القتلى ، ملايين المرضى ، مستشفيات غير قادرة على الاستيعاب ، أطباء وجهاز صحي مرهق ، إشاعات تنتشر وفوضى عارمة. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع الموقع التالي على شبكة المعلومات الدولية " الإنترنت " .

http://news.bbc.co.uk/1/hi/arabic/new/newsid_1662000/1662411.stm

ونقول مديرة مركز الأمن البيولوجي في جامعة بتسبرغ وناشرة مجلة (انديوتورريم) المتخصصة في الأمن البيولوجي ، أن أسوأ ما يمكن أن يحصل هو الموت نفسه حيث تنتشر عدوى تقتل الملايين فبالنسبة لمرض الجدري مثلاً نجد أن المخزونات الدولية من اللقاحات المضادة له لا تغطي إلا ١٠ % من الحاجة العالمية إليها ، وقد أودى الجدري في القرن العشرين بحياة ملايين الأشخاص وكان يعد حينه مرضاً طبيعياً، فإذا تمكن إرهابيون من هذه الجرثومة فإن وفاة ملايين الأشخاص ، أمر محتمل جداً ، بل قد يتمكن الإرهابيون من اجتياز عتبة أخرى إذا تمكنوا من استعمال جراثيم وفيروسات معدلة جينياً بحيث لا تفلح معها العلاجات العادية والمضادات الحيوية المعروفة) .

والإخلال بالأمن البيئي ليس بالضرورة أن يكون ناتجاً عن مخاطر وكوارث بيئية داخلية فقد يحدث هذا الإخلال بفعل عوامل خارجية ، ومن أمثلتها الأمطار الحمضية التى تتكون فى بعض الدول الصناعية وتهطل فى دولة أخرى ، أو إلقاء بعض الملوثات فى بعض الأنهار الدولية التى تمر فى أراضى أكثر من دولة ، ولعل مثالها الأكثر وضوحاً المفاعلات النووية التى توجد فى بعض الدول وتثير مشكلة للأمن البيئي فى الدول المجاورة تنبع من مخاطر تسرب الإشعاعات الذرية والنووية من داخلها ، لا سيما فى حالة قربها من حدود الدول الأخرى ، وعدم اتباع الوسائل الآمنة فيها. (٥٩٣)

وإذا كان يقع على عاتق الأجهزة السياسية والدبلوماسية أخذ الاحتياطات اللازمة للوقاية من هذه المخاطر على الصعيد الدولي ، فإنه يقع على عاتق أجهزة الضبط الإدارى داخل الدول اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من هذه المخاطر على الصعيد الداخلى (٥٩٤) . فعلى سبيل المثال يجب على هذه الأجهزة فحص

= لمزيد من المعلومات حول هذا السيناريو الكارثى راجع الموقع التالى على شبكة المعلومات الدولية * الإنترنت *

<http://www.greenline.com.kw/env&pol/041.asp>.

(٥٩٣) جدير بالذكر أن هذا الأمر يثير مشكلة حقيقية بالنسبة لبعض الدول العربية فالمفاعل النووى الإيرانى الموجود بمنطقة * بوشهر * يقع على مسافة قريبة جداً من السواحل الكويتية ، قد لا تتعدى المائة والخمسين كيلو متراً . كذلك فإن مفاعل * ديمونه * الإسرائيلى الموجود بصحراء النقب بفلسطين المحتلة ، يقع على مقربة من حدود جمهورية مصر العربية ، والمملكة العربية السعودية ، والمملكة الأردنية الهاشمية.

(٥٩٤) وفى إطار اهتمام سلطات الضبط الإدارى البيئى بدولة الكويت فى الوقاية من المخاطر البيئية القادمة من خارج حدود الدولة تم إنشاء لجنة فنية مختصة للتفتيش على أعمال الجهات المستوردة والمصنعة للمواد الكيماوية والإشعاعية والإشراف على إنشاء محطات رصد كيميائية وإشعاعية للإنذار المبكر ، فقد أصدر النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية والدفاع ورئيس لجنة الدفاع المدنى ورئيس المجلس الأعلى لحماية البيئة قراراً وزارياً بتشكيل لجنة فنية تختص بالعوامل الخطيرة وذلك على ضوء ما تشهده المنطقة من توترات وتجاهلات عالمية لتكون الكويت على أهبة الاستعداد لما سيحدث مستقبلاً وللمعرفة جاهزية الإجراءات الوقائية والأمنية المتعلقة بالبيئة.

الأطعمة والمعلبات القادمة من دول يمكن أن يوجد بها تسرب لأنشطة إشعاعية لمعرفة مدى وصول هذا التسرب لهذه المواد المستوردة ، وعلى الإجمال مراقبة المواد المستوردة من الخارج للتأكد من خلوها من النفايات الخطرة والتسرب الإشعاعى.

ومن أحكام القضاء الإدارى المصرى الصادرة بخصوص الأمن العام كهدف للضبط الإدارى ما يلى :

- وقد تم تشكيل هذه اللجنة لتكون برئاسة مدير عام الإدارة العامة للدفاع المدنى وعضوية كل من :

المدير المختص بالدفاع المدنى وعضو من الإدارة العامة للدفاع المدنى ، وعضو من الإدارة العامة للإطفاء ، وعضوين من وزارة الصحة ، وعضو من الهيئة العامة للبيئة ، وعضوين من الهيئة العامة للصناعة ، وعضو من الإدارة العامة للطيران المدنى وتختص هذه اللجنة بعدة أمور منها :

١. دراسة وتحديد الإجراءات الوقائية والأمنية للمخاطر البيئية.
٢. إعداد الخطط والإجراءات التفصيلية للتعامل مع الحوادث البيئية.
٣. تأهيل وتدريب العاملين من الجهات المشاركة والمعنية على كيفية التعامل مع الحدث البيئى.
٤. إجراء التدريبات الميدانية المشتركة للجهات المختصة.
٥. تشكيل فرق عمل مشتركة للتفتيش على الجهات المستوردة والمصنعة والمخزنة للمواد الكيماوية والإشعاعية.
٦. تحديد الإجراءات المتعلقة بإدارة الأزمات البيئية.
٧. إنشاء قاعدة بيانات تتضمن كافة المعلومات المتعلقة بالمواد الكيماوية والإشعاعية.
٨. تشكيل فرق عمل تخصصية وتحديد اختصاصاتها.
٩. إنشاء غرف عمليات والربط فيما بينهما.
١٠. إنشاء محطات رصد كيميائية وإشعاعية للإنذار المبكر وربطها بغرفة عمليات الدفاع المدنى.

١١. حصر الأجهزة والمعدات الموجودة لدى الجهات حتى يمكن الاستفادة منها وتبادل المعلومات فيها.

- وللجنة أن تستعين بمن تراه مناسباً لإتجاز أعمالها وعلى أن تقدم تقريراً بصفة دورية للنائب الأول لرئيس الوزراء.

- القرار الوزارى منشور فى جريدة الوطن العدد ١١٣٩٢ بتاريخ ٧ أكتوبر ٢٠٠٧.

١- ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من جواز وقف تراخيص بعض محلات بيع الخمر والبيرة ببعض محافظات الجمهورية نظراً لإمكان وجود إخلال بالأمن العام من مباشرتها لنشاطها. حيث قررت المحكمة أن (..... ويبين من النص المتقدم أنه لم يقرر إلغاء التراخيص السابق صرفها للمحال التي عددها لبيع وإنتاج الخمر والبيرة وإنما أوقف العمل بصفة مؤقتة بهذه التراخيص ، استناداً لتوافر حالة الخطر الداهم على الأمن العام ، نتيجة إدارة هذه المحال . وبالتالي فإن التكليف السليم لمؤدى هذا القرار هو إيقاف إدارة المحل ، وذلك وفقاً لحكم المادة ١٢ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والتي تنص على أنه : " فى حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة ، أو على الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التي تسرى عليها أحكام هذا القانون ، يجوز لمدير عام إدارة الرخص بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذى يقع فى دائرته المحل إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً ، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإدارى ."

ومن حيث أن كتاب رئيس وحدة المباحث الجنائية بمركز شرطة مطاي المؤرخ ٥ / ١٠ / ١٩٨٦ - والذى استند إليه رئيس الوحدة المحنية لمركز مطاي فى إصدار قراره رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٦ المشار إليه - قد تضمن أن محلات بيع الخمر لها آثار ضارة على المواطنين من الناحية الصحية كما أن لها آثاراً جانبية على الأمن العام ، ودوراً إيجابياً بالنسبة لانحراف الشبان وخلق المشاكل بين المواطنين . وإذا كانت عبارات الكتاب المذكور قد جاءت فى صيغة عامة ، دون إشارة إلى وقائع محددة أو أحداث معينة تنبئ بأن ثمة خطراً يهدد الأمن العام وبأن الاحتياط له يقتضى التدخل من جانب أجهزة الأمن بالإجراء الضبطى اللازم - وذلك فى ضوء ما استقر عليه القضاء فى هذا الشأن إلا أنه لما كانت المنطقة التى يقع بها مركز مطاي الموجودة فى نطاقه

محال المطعون ضدهم تحيط بها ظروف أمنية معلومة للكافة ، سواء ممن يعيشون فيها أو خارجها عن طريق ما ينشر أو يذاع بوسائل الإعلام المختلفة على فترات متقاربة عن وقوع حوادث تهدد الأمن العام.

ومن حيث إنه مما لا شك فيه أن القائمين على الأمن العام ، وقيادات الإدارة المحلية بالوحدات المحلية الكائنة بهذه المنطقة هم أقدر الناس على تحرى ما يوحى بوجود خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة فى ظل الحوادث المشار إليها وما يحيط بها من دوافع أو أهداف لمرتكبيها، الأمر الذى يجيز لهم اتخاذ ما يقدرون ملائمته من إجراءات وقائية أو قرارات وقفية تهدف لمنع هذه الحوادث أو الحد منها ، بشرط الالتزام فى ذلك كله بضوابط المشروعية ، وعدم التجاوز أو الانحراف بالسلطة ، والتوفيق بقدر الإمكان بين اعتبارات الصالح العام ومصالح الأفراد الذين تمسهم هذه الإجراءات أو القرارات ، ويكونون خاضعين عند ممارستهم لهذه الصلاحيات لرقابة القضاء للتحقق من التزامهم بالضوابط المشار إليها.

ومن حيث إنه بتطبيق ما سلف على قرار رئيس مركز مطاى رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٦ المطعون فيه بالدعوى الصادر فيها الحكم محل الطعن المائل ، فإنه قد تضمن فى مادته الأولى وقف العمل بصفة مؤقتة بتراخيص المحال المرخص لها ببيع وإنتاج الخمور والبيرة المحددة بهذه المادة وعددها ١٤ محلاً ، سواء كانت تمارس هذا النشاط بصفة مستقلة أم تبعاً لنشاط آخر ، وإنه لما كان التكييف السليم لهذا القرار هو إيقاف إدارة هذه المحال - حسبما سلف البيان - بصورة جزئية ، ذلك أنه وإن جاء القرار عاماً بحيث يشمل المرخص لهم بصفة مستقلة أم تبعاً لنشاط آخر إلا أنه يبين من كتاب قسم الرخص بالوحدة المحلية لمركز مطاى المؤرخ ٢٨ / ٩ / ١٩٨٦ والمرفقة صورته بحافظة مستندات الجهة الإدارية الطاعنة المودعة بجلسة ٤ / ١١ / ١٩٩٦ أمام دائرة فحص الطعون بهذه المحكمة - أن جميع المحال الواردة بالقرار

المذكور مرخص لها كمحال بقالة وخمور ، كما تؤكد ذلك بالنسبة للمطعون ضدهم من صور التراخيص الصادرة لهم والمودعة حافظة المستندات المقدمة من وكيلهم أثناء نظر الدعوى أمام محكمة القضاء الإدارى ، وبالتالي فإن تطبيق القرار المذكور عليهم يؤدي إلى إيقاف إدارة محلّاتهم جزئياً بالنسبة لنشاط بيع الخمور ، وذلك بصفة مؤقتة لحين زوال الأسباب الداعية لذلك، مع استمرارهم فى إدارة هذه المحال بمزاولة نشاط البقالة وهو الأمر الذى أقر به تقرير الطعن ، ومن ثم فإن القرار المذكور لا يؤدي إلى حرمان المطعون ضدهم من مصدر رزقهم الأساسى ، وإنما حرمانهم بصفة مؤقتة من مزاولة النشاط الآخر السابق الترخيص لهم به وهو بيع الخمور ، ويكون القرار المذكور والحالة كما تقدم قائماً على ما يبرره من أسباب ، وصانداً ممن يملك إصداره ، وفى الحدود المقررة بقانون المحال الصناعية والتجارية ويغدو الطعن عليه بالتالى على غير سند متعين الرفض. (٥٩٥)

٢- وقررت المحكمة كذلك أن المقصود بالخطر الداهم على الأمن العام (هو الخطر على الأمن بمعناه الواسع الذى لا يقف عند حد الأمن الخاص بحماية الفرد فى ممتلكاته وحياته وعرضه من العدوان عليها بالصورة التقليدية وإنما يشمل كذلك الأمن الخاص بحماية الفرد وحياته وعرضه وماله وحرياته وحقوقه العامة والخاصة واستقراره وثقته فى مجتمعه وليس فقط فى حدود الأمن الذى لا يقف عند حد حماية الفرد من الاعتداء التقليدى غير المشروع على جسده أو حريته ، ولكنه يتجاوز ذلك إلى شمول الحماية من الاعتداء غير المشروع على كل ما يتصل بحياة الإنسان الاقتصادية والاجتماعية فى ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية العامة التى تحوطه ومن أبرزها فى مصر الآن ما يعايشه

(٥٩٥) الطعن رقم ٤٣٢ لسنة ٢٨ ق جلسة ٣ / ٧ / ١٩٩٧ مشار إليه فى مرجع د. محمد ماهر أبو العينين التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٧٠ وما بعدها.

المصريون من أزمة اقتصادية تدفعهم دفعاً إلى البحث باتدفاع ولهفة عن عمل تتحسن به أوضاعهم في البلاد العربية وبصفة خاصة في الدول النفطية مما يساعد على سهولة استهوائهم وبخاصة استهواء الشباب منهم واستغلالهم ويوجب على المشرع والإدارة العامة حمايتهم من كل مستغل انتهazy لظروفهم).

ومن حيث إن واقعة إعداد نسخ مطبوعة من عقود عمل توحى بأنها صادرة عن مؤسسات تعمل بالخارج - مما يتيح للخير القيام بعمليات تغريب واسعة النطاق براغبي العمل بالخارج من المواطنين الذين يحتاجون في الظروف الاقتصادية الراهنة لكسب الرزق الحلال أينما كان مصدر الرزق ، خاصة إذا كان الإغراء بالعمل بدولة عربية نفطية توجد بها سوق للعمالة المصرية التي تسهم بعمالها وخبرائها في بنائها مقابل الأجور العالية التي يتحصل عليها - لا شك ينطوى على التلاعب بآمال من يعانون من البطالة أو الأزمة الاقتصادية في هذه الآونة الحرجة من مراحل العمل الوطني في سبيل إصلاح مسار مصر الاقتصادي والخروج من أزمتها الاقتصادية، وهذا التغريب والاستغلال يهدد بلا جدال المُغرر بهم - وهم ملايين - في أمنهم وسلامتهم الاجتماعي والاقتصادي بما يترتب عليه من سخط واسع النطاق يقدر عدد الأسر التي تبتلى بعقود عمل مزورة مقابل كل مدخراتها أو معظمها ولا يكتشف العامل أمر التغريب والزيف إلا بعد إنفاق الجهد والمال في سبيل السفر الذي يسفر عن سراب يكتشفه العامل المتعطش إلى الرخاء في العمل في دولة نفطية مغترِباً عن بلده وولده فإذا به سُرحل خائباً إلى وطنه أو يُساق إلى السجون بتهمة الاشتراك في تزوير عقد صادر عن جهة لم تصدره وهو من هذا الاتهام برئ بعد أن يفقد مقابل العقد المزور والأمن المزيف كل أو معظم ما يملكه من مدخرات .

ومن حيث إنه لا شك في ظل هذه الظروف أن من شأن الاضطراب العام الذي ينشأ نتيجة استعمال أعداد ضخمة من عقود العمل المزورة بالخارج

أن ينشأ خطر داهم على الأمن العام بهذا المفهوم ، وفى إطار المعيار القانونى الصحيح سالف البيان . ومن ثم فإن الشروط التى تطلبها المشرع فى المادة (١٢) من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ سالف الذكر تكون متحققة فى حالة المطعمون ضده الذى ثبت فى حقه أنه كان يطبع العديد من عقود العمل المزورة بأسماء مؤسسات خاصة سعودية سواء ثبت أنه قام بترويجها بنفسه أو بسر ذلك لغيره من الذين يعتمدون عليها فى الاحتساب والنصب لاستغلال آمال المواطنين وسلبهم مدخراتهم مقابل تقديم عقود مزورة بفرص عمل زائفة يحددها المطعمون ضده لهذا الغرض .

ولا يفوت المحكمة أن تثبت أنها إذ تزن الحكم والقرار الطعين بميزان الشرعية وسيادة القانون - فإن هذا القرار الذى صدر استناداً إلى المادة (١٢) من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية ليس عقوبة جنائية أصلية أو تبعية أو تكميلية ، وإنما هو إجراء ضبطى مصدره وسنده أحكام المادة (١٢) من القانون المذكور . وهذا القرار بحسب طبيعته ، والأسباب المبررة لصدوره ، والغاية منه ليس إلغاء للترخيص بصفة نهائية ، وإنما هو إجراء ضبطى مؤقت بإيقاف إدارة النشاط بالمحل كلياً أو جزئياً لحين زوال الخطر الداهم الذى يهدد الصحة العامة أو الأمن العام أو كليهما ، إذ ترتبط شرعية القرار ووجوده وزواله بوجود الحالة الواقعية التى يتحقق معها توقع هذا الخطر الداهم وفقاً للتقدير الموضوعى والمنطقى للأمور . ولا شك أن هذا القرار الصادر بوقف إدارة النشاط بالمحل يفقد شرعيته بزوال التهديد بالخطر الداهم للصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لتغير الظروف التى يباشر خلالها النشاط ، بحيث يتحقق لدى الجهة الإدارية أن تغير الظروف يترتب عليه العودة إلى مباشرة النشاط بالمحل فى الحدود المشروعة وذلك يرتبط بالحثم والضرورة بإيجاد حالة واقعية يعييبها بحسب طبائع الأمور نشوء خطر داهم للأمن العام أو الصحة العامة أو استمرار وجوده . كما أنه إذا كان من الواجب على الإدارة إعمالاً للمشروعية وإعلاء للمصالح

العام أن تتدخل لوقف أى نشاط مرخص به يؤدي إلى تهديد الأمن العام والصحة العامة فإنها عليها أيضاً أن تتدخل لإزالة هذا الوقف فور أن تزول الأسباب الموجبة له وبزوال التهديد بالخطر الداهم للأمن العام أو الصحة العامة احتراماً لحصانة الملكية الفردية ، وحرية النشاط الفردي ، وحق كل مواطن في العمل المشروع للإسهام على حسب ما يستطيع في مجال الإنتاج والخدمات في إطار الشرعية والمشروعية . ومن حيث إن مودى ما سلف بيانه القول بأن القرار الإداري الطعين الصادر بوقف إدارة المطبعة قد صدر وفقاً لما يبين من ظاهراً الأوراق صحيحاً وموافقاً لصحيح حكم القانون. (٥٩٦)

ومن أحكام القضاء الكويتي الصادرة بخصوص الأمن البيئي ، ما قضت به دائرة جنح الصحافة بالمحكمة الكلية في قضية تتلخص وقائعها في قيام رئيس جماعة الخط الأخضر - وهي جمعية غير مشهورة تهتم بالدفاع عن البيئة - بالإدلاء بمجموعة مقالات ببعض الصحف حول المخاطر البيئية الناجمة عن دفن بعض النفايات الخطرة بمصفاة الشعبية للبتروول ، فقام مدير عام المصفاة بإبلاغ النيابة العامة ضد رئيس الجماعة ، ورؤساء تحرير الصحف التي نشرت المقالات يزعم أنهم قاموا بالسب والقذف في حقه ، فقضت المحكمة ببراءة المتهمين من تهمة السب والقذف وذكرت في أسباب حكمها بالبراءة أهمية الأمن البيئي حيث قالت " إن المخاطر الناجمة عن استخدام أو نقل أو تداول أو تخزين المواد الكيماوية لأغراض سلمية ، سواء كانت داخل جهات التعامل معها أو خارجها ، من وقوع حوادث أثناء استخدامها وتداولها ، يتوجب فيها تطبيق خطة سلامة بمعرفة جهة التعامل بأقصى الإمكانيات ، وذلك بطلب دعم الجهات المعنية كما يجب التخلص من النفايات الملوثة بالطرق السليمة ، وإن ما تم نشره من قبل المتهم الأول بوصفه رئيس جمعية الخط الأخضر (غير المشهورة) لا تخرج عن كونها نصائح ومناشدة للجهات المختصة غايتها حماية البيئة وحماية

(٥٩٦) الطعن رقم ٨٤٧ لسنة ٣٣ ق جلسة ١١ / ٥ / ١٩٩١ مشار إليه في مرجع د. محمد ماهر لبو العيين الترخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٩٧٤ وما بعدها.

الأفراد من مخاطر التلوثات الكيماوية بموجب أجواء حرية إبداء الرأى والشفافية التى تبديها الدولة. (٥٩٧)

المطلب الثانى

الصحة العامة وحماية البيئة

يقصد بحماية الصحة العامة - كعنصر من عناصر الضبط الإدارى - حماية الجمهور من خطر الأمراض واعتلال الصحة ، ومنع انتشار الأوبئة ، والاحتياط من كل ما يكون سبباً أو يحتمل أن يكون سبباً للمساس بالصحة العامة ، وذلك سواء فى الأماكن العامة أو الطرق العامة ، أو فى المنشآت الصناعية والتجارية ، أو فى المساكن الخاصة فى حدود معينة. (٥٩٨)

فمع التطور الحديث ، وظهور الكثير من الأمراض تطور مفهوم الصحة العامة ، فأصبح للإدارة الحق فى التدخل فى الحرية الشخصية من أجل حماية الصحة العامة . مثال ذلك التطعيم الإجبارى فى حالات الوقاية أو انتشار الأوبئة ، وحالات عزل الأفراد أو المناطق الموبوءة . وقد امتد نطاق الصحة العامة إلى مراقبة المتطلبات الصحية فى المساكن ، والأماكن العامة ، ومقار الاجتماعات والعقارات وذلك بوضع الاشتراطات الصحية الكافية بسلامة هذه الأماكن من الناحية العملية وعدم تعرضها للتلوث البيئى بحيث يتم مراعاة التهوية الجيدة ووصول أشعة الشمس لها عند تصميمها وتنفيذها ، لسلامة القاطنين فيها. (٥٩٩)

(٥٩٧) حكم المحكمة الكلية دائرة جنابات (جنح صحافة) الصادر فى الجنحة رقم (٥٦) لسنة

٢٠٠٣ جنح صحافة ، بجلسة ٢٨ / ٢ / ٢٠٠٤ ، غير منشور .

(٥٩٨) انظر فى ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ - د.

عبد الروؤف هاشم محمد بسيونى ، نظرية الضبط الإدارى فى النظم الوضعية المعاصرة

وفى الشريعة الإسلامية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٩٠

وما بعدها - د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .

(٥٩٩) انظر فى ذلك أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظم العام ودورها فى مجال الضبط

الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها .

كذلك يشمل نطاق الصحة العامة ضرورة توافر متطلبات الشروط الصحية في المصانع ، والمحلات ، والأماكن العامة - مثل أماكن تجمع المواطنين كالمدارس والجامعات - وذلك لمنع إصابات العمل والحوادث وانتشار العدوى. (٢٠٠)

وتبدو أهمية المحافظة على الصحة العامة في أنها وثيقة الصلة بالمحافظة على الأمن العام وعدم الإخلال به علاوة على أن من شأنها زيادة الإنتاج القومي ، وارتفاع مستوى المعيشة والإقلال من الجرائم.

وتبدو العلاقة واضحة بين حماية الصحة العامة ، وصيانة البيئة والمحافظة عليها؛ فنتيجة للكثافة السكانية واحتشاد السكان بالمدن ، واختلاط الحياة الحديثة وسهولة الاقتراب بين الناس ، وازدحام الطرق والأماكن العامة - مما سهل من انتقال العدوى - وزيادة نسبة التلوث في الهواء نتيجة لانتشار عوادم السيارات ودخان المصانع مما أضحى معه انتشار الأمراض في ظل هذه الظواهر الحديثة ذا أبعاد اجتماعية خطيرة من شأنها الإخلال بالنظام العام حتى ولو اقتصر الوباء العام على ديار محددة فإن الذعر العام الذي يصيب المواطنين من جراء انتشار وباء مثل - الكوليرا أو الطاعون - ولو في نطاق محدود يؤدي إلى إخلال خطير بالنظام العام والصحة العامة. (٢٠١)

والواقع أن حماية الصحة البيئية للأفراد وإن كانت تتعلق بمقاومة الأوبئة والأمراض العامة إلا أنها ليست مفهوماً قانونياً مجرداً ، فهي تتطور باستمرار ويتسع مجالها تدريجياً حتى أصبحت أكثر شمولاً واتساعاً عن ذي قبل . ففي يادى الأمر كان مفهوم البيئة الصحية متعلقاً بالطرق والأماكن العامة ولم تكن الإجراءات التي تتخذها الإدارة في هذا الشأن تستهدف سوى تحقيق المظاهر العامة الخارجية للصحة البيئية غير أن هذا المفهوم قد توسع في الوقت الحالي فلم يعد الاهتمام

(٢٠٠) د. حلمي عبد الجواد النقنوقى ، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ وما بعدها.

(٢٠١) أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها.

مركزاً على القضاء على المراكز الخارجية للأوبئة العامة بل امتد إلى أسبابها فزاد الاهتمام بمياه الشرب النقية وشفط المياه المتراكمة بالأماكن العامة والتخلص من القمامة ومعالجتها ، واتخاذ التدابير اللازمة لوقاية المواد الغذائية المعروضة للبيع ومراقبة جودتها ومدى صلاحيتها ، والإشراف الصحي على المنشآت التي يتم فيها بيع أو استهلاك المواد الغذائية ومراقبة المجازر والحظائر، والقضاء على الحيوانات الضالة ، وإيادة الحشرات الضارة والناقلة للأمراض والأوبئة.

ومن المظاهر الأخرى لحماية البيئة الصحية في مجال الاهتمام بحماية الغذاء ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات لمنع اتصال الأوبئة والأمراض المعدية بمصادر الغذاء ، وذلك عن طريق التصدي للأمراض والعدوى وتقديم الأمصال والطعوم الحيوانية للوقاية من هذه الأمراض ، وكذلك المتابعة الصحية الدائمة للعاملين في مجال صناعة وتداول الأغذية حتى لا تصل تلك الأمراض إلى الغذاء فتصيبه ، كذلك اتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة صلاحية المواد الغذائية المعروضة للبيع في المحال العامة والمطاعم والإشراف الصحي القائم عليها. (١٠٢)

كما تستلزم حماية الصحة البيئية للأفراد ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتفتيش على المنشآت الطبية الخاصة منها والعامة وأماكن بيع الأدوية وذلك للنظر في مدى صلاحيتها والقيام بالدور المنوط بها ويجوز لها اتخاذ أي إجراء ضبطي في مواجهتها في حالة توقع حدوث أضرار ومخاطر على صحة الجمهور المتعاملين معها.

ويعتبر من ضمن المهام الرئيسية التي يجب أن تضطلع بها سلطات الضبط المهمة بحماية الصحة البيئية ضرورة الأخذ بأسباب الوقاية من الأمراض المتوطنة والمعدية ، كالاهتمام بتردم البرك والمستنقعات للحد من التلوث البيئي

(١٠٢) انظر في تفصيل ذلك د. محمد محمد عبيد إمام ، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ وما بعدها - د . راضى عبد المعطى على السيد ، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة في القانون الإداري لعملية المستهلك ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ .

الناتج عنها ، ومنع انتشار البعوض الناقل لمرض الملاريا ، ومراقبة أماكن بيع الدواجن والطيور للحد من انتشار مرض إنفلونزا الطيور ، فيجوز لها أن تمنع نقل الطيور من منطقة إلى أخرى ، ويجوز لها كذلك وضع حظر على استيراد الطيور من منطقة معينة أو بلد ما ينتشر فيها المرض. (١٠٤) ومن المهام الأخرى الملقاة على عاتق أجهزة الضبط الإداري المعنية بحماية الصحة البيئية الاهتمام بالتطعيم الإجباري - سواء للصغار أو الكبار - سواء كان قبل انتشار الأوبئة أو بعدها.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر بشأن حماية الصحة البيئية ما قرره من أن الوزارة الصحة أن تتخذ ما تراه لازماً من الإجراءات الضبطية

(١٠٣) جدير بالذكر أن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن الإجراءات الوقائية من أمراض الحيوانات المعدية في دولة الكويت قد نص في مادته الرابعة على أنه (لأطباء قسم البيطرة ومعاونيهم الحق في فحص الحيوانات الموجودة في أية منطقة للتأكد من خلوها من الأمراض المعدية ولهم أن يتخذوا الإجراءات الوقائية اللازمة ، وعلى رجال الشرطة أن تفرض نطاقاً على المنطقة الموبوءة بناء على طلب وزارة الصحة العامة لمنع دخول أو خروج الحيوانات منها إلى أن ينتهي وباء . ولا يجوز لأصحاب الحيوانات المريضة أن يرسلوها لأي سبب كان إلى الأسواق أو الحظائر أو المراعى أو أحواض السقي العمومية) ، وتنص المادة الخامسة على أنه (يجوز إرسال الحيوانات المصابة أو المشتبه بإصابتها بأحد الأمراض المعدية إلى أماكن العزل المخصصة لهذا الغرض وحجزها المدة التي يحددها قسم البيطرة) ، وتنص المادة السادسة على أنه (يجوز لأطباء قسم البيطرة أن يقرروا إعدام أو ذبح الحيوانات المصابة بالأمراض المعدية التي لا جرى شفاؤها) وتنص المادة السابعة على أنه (إذا رأى قسم البيطرة ضرورة لنبح الحيوانات المصابة أو المشتبه في إصابتها بأحد الأمراض المعدية فلا يكون لأصحاب هذه الحيوانات الحق فيها أما إذا تبين أن لحومها صالحة للاستهلاك الأدمى فيكتفى بتسليمها إليهم) وتنص المادة الثامنة على أنه (عند ظهور وباء في الحيوانات يمنع الاتجار في الحيوانات المصابة أو المشتبه في إصابتها ، كما يمنع كل ما من شأنه أن ينقل عدوى المرض كالجلود والعظام والحوافر والقرون والصوف والحليب ومنتجاته وغيرها . أما لحوم الحيوانات التي يتضح بعد ذبحها صلاحيتها للاستهلاك الأدمى فيسمح بتداولها طبقاً لما يقرره الطبيب البيطري المسؤول في المسلخ الحكومي) .

للمحافظة على صحة الناس ووقايتهم من الأمراض ومنع نشوء الأمراض أو انتشارها متى كانت لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة " . (١٠١)

كذلك أفتت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بوجوب الحصول على ترخيص للاتجار في المواد الكيماوية السامة وغير السامة طبقاً لنص المادة الأولى من قرار وزير الصناعة رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم الاستيراد والتداول والاتجار في المواد السامة ومستحضراتها. (١٠٢) ففي هذه الفتوى لم تبح الجمعية العمومية للفتوى والتشريع استيراد هذه المواد نظراً لخطورتها على الصحة العامة بدون الحصول على ترخيص - وهو إجراء ضبوطي - من سلطات الضبط الإداري المختصة.

ومن أحكام القضاء الإداري الصادرة بشأن ضرورة مراعاة توافر الاشتراطات اللازمة للمحافظة على الصحة البيئية في المنشآت الطبية ما قضت به من أن " ومن حيث إن المشرع بموجب النصوص سالفة الذكر حظر فتح أى من معامل التشخيص الطبى المشار إليها فى القانون ٢٦٧ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه إلا بترخيص يصدر بذلك من وزارة الصحة العامة سواء كان المعمل مستقلاً أو ملحقاً بأحد المعاهد العلاجية الأهلية ، وخول مفتش وزارة الصحة الذين يصدر بنذيتهم قرار من الوزير المختص لمباشرة أعمال التفتيش على المعامل لمعاينتها ومتابعة أداء المعمل لنشاطه وفقاً للقواعد والضوابط المقررة ، وإذا ما تبين لأى من المفتشين أن المعمل يدار بدون ترخيص صادر من السلطة المختصة بإصداره أوجب على المفتش المنتدب من وزير الصحة - دون سواء - إصدار قرار بغلق المعمل بالطريق الإدارى ، وذلك باعتبار أن المشرع عهد إلى هؤلاء المفتشين دون

(١٠١) انظر ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، فى القضية رقم ٢٩٤ لسنة ١٠ ق ، جلسة ١٨ / ٥ / ١٩٦٨ ، مجموعة أحكام السنة الثالثة عشرة ، ص ٩٢٤ .

(١٠٢) انظر فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع الصادرة برقم ٧٧٨ فى ٢٢ / ١٠ / ١٩٦١ ، مشار إليها لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة المتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الثالث الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص ٨ وما بعدها.

من عداهم مباشرة هذا الإجراء ، فإذا باشره غيرهم كان قراره مخالفاً لأحكام القانون لصدوره من غير مختص بإصداره .^(٦٠٦)

المطلب الثالث

السكنية العامة وحماية البيئة

يقصد بالسكنية العامة أو الهدوء العام - كما يطلق عليها البعض - منع مظاهر الإزعاج والمضايقات ، عن طريق المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة ، بحيث لا تتجاوز المضايقات التي تحدث فيها المضايقات العادية للحياة في جماعة.^(٦٠٧)

وتعريف السكنية العامة على هذا النحو يُلقى بالتزامين على عاتق هيئات الضبط الإداري ؛ أحدهما إيجابي ويعني أن تبذل هذه الهيئات قصارى جهدها في المحافظة على السكون والهدوء العام في الطرق والأماكن العامة ، والآخر سلبي بأن تمنع كل ما من شأنه تهديد هذا السكون العام من مظاهر الإزعاج والمضايقات.^(٦٠٨)

^(٦٠٦) الطعن رقم ٤٧٠٦ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٣ / ٥ / ٢٠٠١ مشار إليها لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة المتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها.

^(٦٠٧) انظر في ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٨٦ - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ - د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ - أ.د. دلوود الباز ، حماية السكنية العامة - معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر - الضوضاء ، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية ، ٢٠٠٤ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ص ١٣٠ .

^(٦٠٨) جدير بالذكر أن بعض الفقه يعرف السكنية العامة بثلاثة تعريفات أولها إيجابي وثانيها سلبي ثم يجمعها بتعريف مختلط ، فالتعريف الإيجابي أن السكنية العامة تعني المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض أفراد الجمهور لمضايقات الغير بهذه الأماكن وإزعاجهم في أوقات راحتهم بالضوضاء أو الأصوات المقلقة للراحة ، والمعنى السلبي أن السكنية العامة تعني منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز -

والواقع أن حماية البيئة من التلوث وثيقة الصلة بالمحافظة على السكينة والهدوء العام كأحد عناصر النظام العام ، وعليه فإنها تدخل في حماية السكينة العامة ، فالإزعاج والمضايقات أو ما يطلق عليه الضوضاء تسبب تلوثاً سمعياً لأفراد الجماعة ، فهي شكل من أشكال تلوث البيئة بالمفهوم العلمى والقانونى له. (١٠١)

وتبدو أهمية كفالة وجود بيئة خالية من التلوث السمعى من ناحيتين ، فمن ناحية أولى نجد أن التلوث السمعى يشكل اعتداء على حق الإنسان فى بيئة هادئة خالية من المضايقات والتلوث ، ومن ناحية أخرى فإن من شأن التلوث السمعى أن يؤثر على التنمية فى الدولة وذلك عن طريق إضعاف مورد هام وهو الإنسان الذى يمثل ثروة بشرية خلقة . فمما لا شك فيه أن منع كل ما من شأنه التأثير على راحة الإنسان النفسية والذهنية والجسمية والعصبية سوف يتيح له العمل والإنتاج فى جو من الهدوء وعدم التوتر .

ذلك أن الضوضاء تصيب الإنسان باختلال التوازن النفسى والجسدى فتزيد من حدة توتره وعدم ضبط أعصابه وميله إلى التعدى ، مما ينعكس أثره ليس فقط على قدرته الإنتاجية وإنما يؤدي كذلك إلى ازدياد المشاحنات داخل المجتمع ، علاوة على أنه يؤثر على كفاءة حاسة السمع والجهاز العصبى لدى الإنسان ؛ لذلك كان حقاً ما قال به بعض الفقه (١٠٢) من أن التلوث السمعى لا يؤثر فقط على السكينة العامة كأحد عناصر النظام العام ، وإنما يترك أثره على الصحة العامة والأمن العام أيضاً.

= المضايقات العادية للحياة فى المجتمع . أما المعنى المختلط فيقصد به المحافظة على السكون والهدوء فى الطرق والأماكن العامة وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلاق راحة الناس . انظر فى ذلك أ.د. داوود الباز ، حماية السكينة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ وما بعدها - د. منيع محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق ، عين شمس ، ١٩٨١ ، ص ٥٩ .

(١٠١) أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧٥ .

(١٠٢) د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعى باعتباره قيداً على الحريات العامة ، رسالة دكتوراة ، مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ١٠٨ .

وفى ذات الإطار ذكر بعض الفقه أن " كثرة الضوضاء التى يتعرض لها الإنسان تصيبه بالإرهاق والأرق بالاضطرابات الصحية إذا استمرت لمدة طويلة . وأثبتت التجارب أن عمال المصانع الصاخبة وسائقى التاكسى يتعرضون أكثر من غيرهم للأمراض العصبية ، وأمراض القلب " .^(٦١١)

ومن الجدير بالذكر أن السكنية العامة كعنصر فى النظام العام لا تكون مهددة وتحتاج إلى تدخل سلطات الضبط الإدارى نتيجة لأى مضايقات أو إزعاج إنما يجب أن تبلغ هذه المضايقات والإزعاج حداً معيناً لا يمكن احتماله ، غير أن هذه الدرجة من الإزعاج لا يمكن الوقوف عليها طبقاً لقواعد علمية محددة؛ فهى تختلف باختلاف المدن والمناطق السكنية ، فالمنطقة السكنية القريبة من بعض المناطق الصناعية والطرق العامة قد لا تتأثر ببعض الأصوات العالية ، فى حين أن هذه الأصوات تعتبر من الأمور التى تهدد السكنية العامة فى الأحياء السكنية الهادئة ، وتقدير ذلك متروك لسلطات الضبط الإدارى تحت رقابة القضاء .^(٦١٢)

على أنه وإن كانت مصادر الإزعاج التى تؤدى إلى تكدير الهدوء والسكنية العامة غير محددة ، وتخضع لتقدير سلطات الضبط الإدارى تحسب رقابة القضاء ، إلا أن هناك بعض الأمور التى يبدو فيها واضحاً الإخلال بالسكنية العامة، ومن أمثلتها استخدام آلات التنبيه ، ومكبرات الصوت^(٦١٣) ، وأجهزة

^(٦١١) أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

^(٦١٢) انظر أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ وما بعدها .

^(٦١٣) وقد أصدرت وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية فى دولة الكويت قراراً بتنظيم استعمال السماعات الخارجية للميكروفونات بالمساجد ، حيث أجازت استعمالها فى الأذان والإقامة وخطبة صلاة الجمعة والعيدى فقط ، ومنعت استخدام الميكروفونات فى الدروس والمحاضرات والصلوات الخمس ولم تكثف الوزارة بهذا الإعلان وإنما أصدرت فتوى للقول بتحريم استخدام المكبرات الصوتية فى الدروس والمحاضرات والصلوات الخيرية لما يترتب عليها من ضرر وإيذاء للمرضى والموظفين والعاملين الذين يريدون النوم مبكراً للذهاب إلى أعمالهم ووظائفهم والطلاب الذين يراجعون دروسهم ويريدون الاستيقاظ مبكراً للذهاب إلى مدارسهم ، والأطفال النائمى والشيوخ المسنين .

الاستماع الصوتى أو المرئى ، وأصوات الباعة الجائلين ، والضوضاء المنبعثة من المحلات المقلقة للراحة وسط الأحياء السكنية حتى وقت متأخر من الليل ، وإقامة المآتم والأفراح فى أماكن عامة ، وإطلاق الأعيرة النارية للابتهاج.

- كذلك أصدرت أمية الفتوى بدار الإفتاء المصرية فتوى تقول فيها بتحريم رفع الصوت بالمكبرات المنتشرة فى المساجد فى أثناء الصلوات الجهرية والدروس الدينية حيث قررت " أن رفع للصوت بالمكبرات التى انتشرت فى المساجد عن طريق السماعات الكبيرة أثناء الصلوات الجهرية والدروس الدينية هو عمل محرم وغير جائز ويعتبر من الأذى البالغ والعدوان الشديد على الناس لمخالفته للتصوص الشرعية التى تمنع إيذاء الخلق بالقول أو الفعل. وأوضحت أنه إذا كان العدوان والظلم واقعا على الجيران فإن الذنب يكون أعظم والجرم بصير أشنع.

وأضافت أن رفع الصوت بهذه الدرجة العالية لا يشفع لها كونها محملة بالقرآن والمواظب والدروس العلمية بل ربما يكون الأمر أكثر سوءا والجرم أشد وقعا . وقالت الأمانة إن العدوان بالصوت المرتفع الذى يقلق راحة الناس فى مضاجعهم ويقتحم عليهم بغير استئذان من واضعى هذه السماعات وليس يطلب من أهل الحى أمر يدعو إلى سخط الناس على من فعل هذا وعلى المكان المتسبب فى هذا وهو المسجد . جريدة الأهرام ، السنة ١٣٢ ، العدد ٤٤١٥٨ ، بتاريخ الأربعاء ٣١ / ١٠ / ٢٠٠٧ ، ص ٩ .

وتعتقد أن استخدام مكبرات الصوت فى الصلوات الجهرية لا يعتبر إخلالاً بالسكينة العامة ، ذلك أن السكينة العامة وهى عنصر فى النظام العام إنما تقف المحافظة عليها على قدم المساواة مع مضمون آخر لفكرة النظام العام والأداب يرتد إلى الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع طبقاً لما نص عليه الدستور فى مادته الثانية فبين نظام عام مصدره الدستور ونظام عام بدون نص لا بد أن يرجع الأول على الآخر ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الدور الأساسى للضبط الإدارى هو التدخل فى حقوق وحريات الأفراد لتنظيمها وتقديم إمكانية الوجود الفعلى لها وهذا التدخل يختلف من حرية إلى أخرى حسب ما إذا كانت مطلقة أو نسبية فحرية العقيدة وممارسة شعائر الأديان تأتى فى الصف الأول من الحريات ولا يمكن تقييدها من أجل مجرد حق للإنسان فى أن يجد الحق فى الراحة فهى تسمو عليه.

أما بالنسبة للدروس والمحاضرات فإنه لا شئ فى منع استعمال السماعات الخارجية بالنسبة لها إذ أنها أمر اختياري للمسلم لا فرض فيها وإنما هى من قبيل السنن الطيبة فمن يحتاج إليها يمكنه التوجه إلى المسجد أو القاعة الموجود بها الحرم لسماعه دون الإضرار بالآخرين.

ولقد زادت عوامل الإخلال بالسكينة العامة في الوقت الحاضر عن ذي قبل نتيجة للتقدم العلمي واستخدام الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة ، ووسائل النقل والمواصلات والمركبات ، وقد أدى إليها كذلك كثافة السكان وازدحام المدن .

ويلاحظ أن الإخلال بالسكينة العامة يختلف من وقت إلى آخر ، فهو يكون أشد عرضة للإخلال في أوقات الراحة في الليل أو في الصباح الباكر .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار هيئات الضبط في فرنسا بمنع دق أجراس الكنائس طوال اليوم لأن دقها يؤدي إلى تهديد وتكدير السكينة العامة . وقد استند مجلس الدولة الفرنسي في قضائه هذا على أنه وإن كان دق أجراس الكنائس في الصباح الباكر وبالليل يؤدي إلى الإخلال بالسكينة العامة وبالتالي يجوز لهيئات الضبط منع دقها في هذه الأوقات من اليوم ، إلا أنه لا يجوز لها أن تمنعها طول اليوم. (١١٤)

وفي دولة الكويت قضت الدائرة التجارية والإدارية برفض إغلاق محل بقالة مقام في منطقة سكنية لفوات ميعاد الطعن على قرار البلدية بالتراخيص للمحل في مزاوله نشاط البقالة . وتخلص وقائع هذه الدعوى في أن أحد القاطنين بجوار المحل قد أقام دعواه بالطعن على قرار البلدية السلبي بالامتناع عن إغلاق محل البقالة لأنه يسبب له إزعاجاً وضوضاء مما يخل بالسكينة العامة في حي من الأحياء السكنية لا يجوز إقامة هذه المحلات فيها ، وقد تدخل إلى جانبه في الدعوى أشخاص آخرون وقد تم الحكم برفض الدعوى أمام الدائرة الإدارية بمحكمة أول درجة . ثم تم استئناف هذا الحكم وقضت محكمة الاستئناف بإلغاء قرار البلدية السلبي بالامتناع عن إصدار قرار بغلق محل البقالة موضوع النزاع على الرغم من أنه بسبب إزعاجاً وضوضاء تؤدي إلى الإخلال بالسكينة العامة . وقد طعن على هذا الحكم الأخير أمام محكمة التمييز والتي نعت على محكمة الاستئناف تكييفها للقرار المطعون عليه على

(١١٤)

- C.E. 15 mars 1901, Lecointre et Renouard, Rec. 291 ; - 5 août 1908 , Morel et autres. Rec. 858 , Concl. Saint-Paul.

أنه قرار سلبي ، ورأت أن التكيف الصحيح لدعوى المدعى أنها طعن على القرار الإيجابي بتزخيص المحل والذي كان يجب أن يتقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء ، أما وأن المدعى لم يطعن على هذا القرار في الميعاد القانوني فإن دعواه تكون غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد. (٦١٥)

وتبدو أهمية هذا الحكم في أنه على الرغم من قضائه بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها في غير المواعيد القانونية إلا أن حكم محكمة الاستئناف قد أرسى مبدأ إمكان غلق المحل بواسطة هيئات الضبط الإداري لإخلاله بالسكينة العامة.

وفي جمهورية مصر العربية نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت بمشروعية لائحة ضبط عامة حظرت تشغيل المطاحن ليلاً متى ترتب على تشغيلها في هذا الوقت قلق وإزعاج للسكان. (٦١٦)

المطلب الرابع

مدى دخول حماية البيئة كمعصر مستقل في النظام العام

رأينا في المطالب الثلاثة السابقة من هذا المبحث أن حماية الحق في البيئة يمكن أن تكون هدفاً غير مباشر للضبط الإداري ، وذلك كجزء داخل في العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام وهي الأمن العام، والصحة العامة ، والسكينة العامة.

ولما كانت هناك العديد من المحاولات الفقهية والقضائية للتوسع في عناصر النظام العام بحيث يشمل عناصر أخرى خلاف العناصر التقليدية الثلاثة - سألقة الذكر - فإن سؤالاً يطرح نفسه عن مدى إمكانية اعتبار حماية البيئة عنصراً أصيلاً في النظام العام يمكن لسلطات الضبط الإداري العام أن تتدخل لحمايته مستقلاً عن العناصر التقليدية الثلاثة ؟

(٦١٥) حكم محكمة التمييز الدائرة التجارية والإدارية الأولى ، الصادر بجلسة ١٥ أكتوبر ٢٠٠١ ، في الطعن بالتمييز المقيد برقم ٨٨ لسنة ٢٠٠١ إداري - ١ .

(٦١٦) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر في الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٢ قضائية جلسة ٢٦ / ٤ / ١٩٦٠ ، مجموعة أحكام السنة الخامسة ، ص ٧٨٠ .

الإجابة عن هذا السؤال تحتاج منا تناولاً موجزاً في البداية للمحاولات
الفقهية والقضائية للتوسع في مدلول النظام العام عقب ذلك نتوجه إلى الإجابة على
السؤال المطروح.

أولاً محاولات التوسع في مضمون النظام العام :

ارتبطت فكرة الأغراض التقليدية للضبط الإداري - السابق الحديث عنها -
بالأفكار التي نادى بها أنصار المذهب الفردي ارتباطاً وثيقاً ، ففي تصور أنصاره
للعلاقة بين الفرد والدولة انتهوا إلى أن الحرية هي الأصل ، وأن تقييدها استثناء
من هذا الأصل . وذلك يرد عندهم إلى اعتبار أن للحرية حداً تصبح ممارستها
خارج نطاقه اعتداء ، وأن النظام العام الذي يجب لاحترامه فرض قيود على تلك
الحرية يقع في النطاق الخارجي لحدود الحرية . وعليه لا يكون فرض القيود على
الحرية صيانة لها إلا إذا فرضت في أضيق الحدود من أجل المحافظة على
الحريات الفردية ، وأن تدخل سلطات الضبط يجب أن يكون بهدف التوفيق بين
ممارسة الحرية وصيانة النظام العام ، والذي في حقيقته يمثل حرية المجموع
وللاعتبارات سالفة الذكر لا يجوز التوسع في مفهوم النظام العام ، ومن ثم يجب
حصر عناصره في أضيق الحدود بحيث لا يجوز تجاوزها أو التوسع فيها حتى
ولو كان دافع هذا التوسع تحقيق مصلحة عامة. (٦١٧)

ولكن أفكار المذهب الفردي أخذت في التراجع في مواجهة ازدهار
المذهب الاجتماعي ، الذي يؤدي الأخذ به إلى مزيد من التدخل من جانب الدولة ،
ومن ثم إلى مزيد من القيود على الحريات الفردية - لا سيما في نطاق النشاط
الاقتصادي - وهو ما دعا بعض الفقهاء إلى إطلاق عبارة النظام الاجتماعي بدلاً

(٦١٧) أ.د. عزيزة الشريف ، دراسات في التنظيم القانوني النشاط الضبطي ، المرجع السابق ، ص

٤١ - أ.د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ وما بعدها

- د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيداً على الحريات العامة ، المرجع

السابق ، ص ٨ - أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال

الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٨.

من عبارة النظام العام التى لها مدلول ليبرالى فردى. (١١٨)

وفى ضوء ما تقدم ظهر اتجاه فى الفقه والقضاء ينادى بتوسيع نطاق النظام العام - الذى هو هدف للضبط - بحيث يشمل أغراضاً أخرى خلاف الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. بل إن التوسع لم يقتصر على عناصر النظام العام بل طال خصائصه (١١٩) وسوف نتعرض لموقف الفقه والقضاء . حول التساهل فى بعض خصائص النظام العام وكذلك ظهور عناصر أخرى له خلاف العناصر التقليدية.

(١١٨)

- CH. Debbasche. Institutions et Droit Administratif - 2 - L'action et le controle de l'Administration 1^{er} ed 1978 P. 16.

(١١٩) يتمتع النظام العام فى المفهوم التقليدى بعدة خصائص هى :

- أ- أن يكون عاماً بمعنى أن يكون الإخلال المراد توقيه مما يهدد أمن الجماعة وليس فرداً بذاته ومن ثم تخرج الأفعال التى تدور فى الملك الخاص عن ولاية المصط الإدارى ، طالما أنها لم تتخذ مظهراً خارجياً يهدد كيان الجماعة.
- ب- أن يكون مادياً فالضبط الإدارى لا يتدخل إلا لمنع الاضطراب الملموس الذى يهدد أمن الناس أو صحتهم أو سكينتهم، أما حماية النظام الخلقى أو الأدبى فلم تكن تتدخل فى العناصر التقليدية للنظام العام.
- ج- أن يكون محايداً بمعنى ألا يسخر لخدمة وحماية السلطة السياسية فى ذاتها ، أو لخدمة اعتبارات سياسية بعيدة عن مقتضيات أمن الجماعة ونظامها المادى أو لغرض اقتصادى أو اجتماعى . انظر بشأن هذه الخصائص أ.د. محمد محمد يدران ، مصمور فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٤ - د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعى باعتباره قيداً على الحرية ، المرجع السابق ، ص ٣٣ - د. حلمى عبد الجواد النفوقى رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإدارى ، المرجع السابق، ص ٣٣٩.
- ويزيد البعض على هذه الخصائص خاصية أخرى وهى أن تقتصر عناصره على حماية الأمن والصحة والسكينة - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤.
- ونرى أن الأمن والصحة والسكينة هم عناصر للنظام العام وليس من خصائصه أو شروطه المميزة.

(أ) التساهل إزاء مادية النظام العام :

إذا كان المتفق عليه لدى فقهاء القانون العام في فرنسا أن النظام العام يجب أن يتميز بأن يكون له جانب مادي ^(٦٦٠) فإن الخلاف قد ثار بينهم بالنسبة للجانب المعنوي للنظام العام ، وقد بدا ذلك في أمرين : الأمر الأول : هو مدى وجود نظام عام خلقى وأدبى . والأمر الآخر : مدى دخول جمال الروثق والرواء في أغراض الضبط الإدارى العام.

(١) النظام العام الأدبى والخلقى :

أثارت مسألة دخول فكرة حماية الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام خلافاً في الفقه والقضاء ، ومرجع هذا الخلاف أن بعض الفقهاء الفرنسيين يتمسكون بالطابع التحديدى والشامل لنص المادة ٩٧ من قانون ٥ إبريل لسنة ١٨٨٤ . ^(٦٦١) فهم يرون أن المادة المذكورة لا تعتبر الآداب العامة ضمن جوانب فكرة النظام العام التى وردت بها ، فى حين أن البعض الآخر من الفقه يرى أن تلك المادة قد ذكرت عناصر النظام العام على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر ، وهم يستدلون على ذلك بما جاء بالمادة أنه "أى الضبط البلدى" يشمل بوجه خاص ثم عدت خاتمة المادة المهام المختلفة للضبط البلدى وبالتالي يتدرج فيها الآداب العامة. ^(٦٦٢)

أما عن موقف القضاء الفرنسى من مادية النظام العام فإننا نجد أنه قد انقسم إلى اتجاهين ، فى خلال حقبتين زمنيتين مختلفتين.

(٦٦٠)

- J. RIVERO, droit administratif, op. cit., p 400 .

^(٦٦١) يلاحظ أن سلطة الضبط الإدارى العام فى فرنسا تستمد من المادة ٩٧ من قانون ٥ إبريل لسنة ١٨٨٤ المسمى - بتقنين البلديات - انظر فى ذلك أ.د. محمد محمد بتران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى، المرجع السابق ، ص ٦٨ .
^(٦٦٢) انظر فى ذلك د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ وما بعدها.

فقبل عام ١٩٥٩ اعتبر القضاء الفرنسي أن تدخل سلطة الضبط لحماية انتهاك الآداب العامة أمر مشروع ، فقد اعترف بصحة إجراءات الضبط التي تحرم على النساء ارتداء زى الرجال ^(٦٢٣). واعترف مجلس الدولة الفرنسي بشرعية قرار ضبطي يحظر عرض مباريات الملاكمة بسبب ما تنسم به من عنف يمس الصحة الأخلاقية ^(٦٢٤). وقضى أيضاً بأن لسلطات الضبط أن تمنع عرض المطبوعات المخلة بالآداب والتي تصف الجرائم بشكل ينمى نزعة الإجرام عند الشباب. ^(٦٢٥)

وبلاحظ على قضاء مجلس الدولة الفرنسي سالف الذكر أنه لم يكن يقر بشرعية إجراءات الضبط التي هدفها حماية الأخلاق والآداب العامة إلا إذا كان الإخلال بها ذا مظهر خارجي ، يهدد النظام المادي ، وعليه فإنه لم يكن يقر بشرعية هذه الإجراءات في حالة عدم أخذ الإخلال بالآداب العامة مظهر خارجي ، ويمكن القول إنه لم يقر بقيام نظام أدبي وخلقى مستقلاً على النظام العام المادي. ^(٦٢٦)

واعتباراً من عام ١٩٥٩ تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي نحو السماح لسلطة الضبط بالتدخل في بعض الحالات حماية للنظام العام الخلقي ، كعنصر مستقل عن عناصر النظام العام التقليدية . أي أنه أجاز لسلطة الضبط التدخل لحماية القواعد الأخلاقية الأساسية ولو لم يترتب على الإخلال بها اضطراب مادي ، وكان ذلك في حكمه الشهير في قضية أفلام "Lutetia" عام ١٩٥٩ . ^(٦٢٧) حيث

(٦٢٣)

- Cass Crim. 17 juillet 1941, D.C. 1942, J. 12.

(٦٢٤)

- C.E. 7 Nov 1924 , Club indépendant sportif chalonnais, Rec 816 , S., 1926-3-2.

(٦٢٥)

- C.E. 29 Juin 1937 , Société Publication Zed, Rec 231 , D., 1938-3-9.

(٦٢٦) انظر أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٧٠ وما بعدها.

(٦٢٧) تخلص وقائع هذه القضية في أن عمدة مدينة نيس منع بعدة قرارات في سنة ١٩٥٤ عرض بعض أفلام في إقليم بلدية نيس حصلت على الموافقة الوزارية بالرقابة أخذاً عليها أنها -

أقر مجلس الدولة في هذا الحكم بشرعية القرارات الإدارية الصادرة عن العمدة - باعتباره سلطة ضبط إداري - في أن يحظر عرض أفلام سينمائية سبق أن أجازتها هيئة الرقابة على الأفلام ، إذا كان من شأن عرضها بسبب طابعها اللاأخلاقي والظروف المحلية الإضرار بالنظام العام . وبعبارة أخرى فإن لا أخلاقية الفيلم تُشكل دافعاً صحيحاً لمنع بشرط أن تكون مصحوبة بظروف محلية.

- تجافي اللياقة والأداب العامة * وتدرج هذه القرارات المتخذة تحت ضغط وتدخل الاتحاد الإقليمي للجمعيات العائلية في حملة واسعة قانتها تجمعات مختلفة ضد تحرر "libéralisme" لجنة الرقابة التي لا يستطيع علاجها سوى تشدد سلطات الضبط المحلية كما قدروا.

وقد أثارت الشركات المنتجة في الطعن على هذه القرارات أمام محكمة نيس الإدارية ثم أمام مجلس الدولة في الاستئناف مشكلة سلطات العمدة والمديرين بالنسبة للأفلام السينمائية التي حصلت على الموافقة الوزارية بالرقابة . ومن هنا تبدو أهمية حكم شركة أفلام لوتسيا كمبدأ سواء على المستوى القانوني أو على المستوى المتعلق بمستقبل صناعة وفن السينما في فرنسا.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية أنه * ومن حيث إنه لا يوجد أي نص تشريعي يلزم العمدة بتسبب قرار يتخذ بمقتضى المادة ٩٧ المذكورة أعلاه من قانون ٥ إبريل سنة ١٨٨٤ +

ومن حيث إن القرار المطعون فيه الذي حظر بمقتضاه عمدة نيس عرض فيلم النار في الجلد Le Feu dans la peau هو قرار فردي ، وبذلك فإن السبب الذي يستمده الطاعنون من أن العمدة جاوز سلطاته بإصداره في الحالة المعروضة قراراً ذا صفة لائحية هو في جميع الأحوال غير منتج ؛

ومن حيث إن طبيعة الفيلم المذكور أعلاه ليست محل خلاف ؛ وإنه يستفاد من إجراءات الطعن أن الظروف المحلية التي استند إليها عمدة نيس كانت ذات طبيعة تبرر قانوناً حظر عرض الفيلم المذكور في إقليم بلديته *.

C.E. 18 déc. 1959 , Société " Les films Lutetia " et syndicat français des producteurs et exportateurs de Films, Rec. 639 . S. 1960.94, concl. Mayras; D. 1960.171, note Weil; A.J. 1960.I. 21, chr. Combarrous et Galabert; Rev. Adm. 1960.31, note Juret : J.C.P. 1961.II. 11898, note Minmin.

وقد استخلص الفقه الفرنسى منذ قضاء مجلس الدولة سالف الذكر وجود نظام عام خلقى مستقل عن النظام العام التقليدى ، إلا أن بعض الفقه (١١٨) على الرغم من إقراره بأن قضاء مجلس الدولة سالف الذكر أصبح يقبل بوجود نظام عام خلقى فإنه يرى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسى لم يحدد لهذا النظام العام الخلقى مضموناً معيناً يلتزم به فى كل الأحوال ، فهو فى أحكامه يأخذ بحلول جزئية فى الحالات المعروضة دون أن يُفصح عن اعتناقه لفكرة محددة المعالم عن هذا النظام الخلقى . وهو ما يراه هذا الرأى طبيعياً لأن فكرة النظام العام الخلقى فكرة مرنة غير محددة كما أنها متطورة تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان ، إذ لا يستغرق النظام العام كل قواعد الأخلاق وإنما يقتصر على الحد الأدنى منها ، وعليه يرى صاحب هذا الرأى أن الآداب العامة التى يتدخل الضبط لحمايتها باعتبارها مكونة للنظام الخلقى أو الأدبى لا تتجاوز القواعد الأخلاقية الأساسية . وليس لسلطة الضبط أن تتدخل إلا عند الإخلال الجسيم أو الواضح بهذا النظام ، إذ ينبغى عدم التوسع فى فكرة النظام العام الخلقى نظراً لما يمكن أن يمثله هذا التوسع من خطر يهدد الحريات العامة وبخاصة حرية العقيدة والرأى.

وفى جمهورية مصر العربية لا تثير مسألة وجود نظام عام أبى وخلقى كعنصر مستقل فى النظام العام أمة مشكلة . فقد كان قانون هيئة الشرطة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ - قبل إلغائه - يحدد اختصاصات الهيئة فى المادة التالية بقوله " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات " . وحينما أعيد تنظيم هيئة الشرطة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ حدد القانون اختصاصات هيئة الشرطة بقوله " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن والآداب وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات " .

(١٢٨) أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق . ص ٣٧١ وما بعدها .

وبالاحظ - كما ذكر بعض الفقه - أنه على الرغم من عدم دقة هذا النص حال كونه لم يذكر الصحة العامة والسكينة العامة؛^(٦٢٩) فقد أضاف القانون الحالي إلى عناصر النظام العام التي تختص الشرطة بحمايتها عنصر الآداب العامة . وعلى ذلك فإنها أصبحت تدخل بصريح نص القانون في أغراض الضبط الإداري ، وهو ما يعنى الاعتراف بوجود نظام عام خلقى .

على أنه - كما ذكر بعض للفقه - فإن الآداب العامة لا يمكن أن تكون مرادفاً لكلمة الأخلاق فهذه الأخيرة أوسع مدى بكثير ، أما الآداب العامة فهي تقتصر على الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تعارف عليها الناس ، والحقيقة أنه من الخطورة المطابقة بين الآداب العامة والأخلاق لأن من شأن هذه المطابقة فرض رقابة خلقية على النوايا والسلوك الشخصى . وليس من مهمة القانون تحقيق طهارة النفوس وكمالها وتسييد الفضيلة أو تعليم الناس الأخلاق ، لذلك لا يجوز الاستناد إلى فكرة النظام العام الخلقى لفرض القيود على تصرفات الأفراد لمجرد افتقارها للأخلاق ، وإنما ينبغى أن يكون المساس بقواعد أخلاقية ذات أهمية خاصة .^(٦٣٠)

وفى دولة الكويت ، بالرجوع إلى النصوص الواردة فى القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة نجد أنها قررت فى المادة الثانية أن " الشرطة قوة نظامية مسلحة ، تابعة لوزارة الداخلية ، تقوم على حفظ الأمن والنظام داخل البلاد ، وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وتنفيذ ما تقرضه القوانين واللوائح " وكذلك نص فى المادة العاشرة على أن " تتولى قوة الشرطة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم ، وضبط ما يقع منها ، وإجراء التحقيقات والتحريات والأبحاث التى تكلف بها من قبل جهات الاختصاص كل ذلك فى حدود القانون " .

وقد بينت المذكرة التفسيرية لقانون الشرطة الكويتى الهدف من وجود قوة الشرطة بالقول " إنشاء وتنظيم قوات الشرطة والأمن من أهم الدعائم التى توطد

(٦٢٩) أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣٩ وما بعدها .

(٦٣٠) أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣ وما بعدها .

بها الدولة سيادتها في الداخل ، ومقدرتها على حفظ الأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وبالتالي توفير الطمأنينة للمواطنين والمقيمين كافة * .

كما نص قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي في المادة ٣٩ منه على أن " الشرطة هي الجهة الإدارية المكلفة بحفظ النظام ومنع الجرائم ، تتولى إلى جانب ذلك وطبقاً للقانون المهام الآتية أولاً : إجراء التحريات اللازمة للكشف عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها وجمع كل ما يتعلق بها من معلومات لازمة .

ثانياً : تنفيذ أوامر سلطات التحقيق والمحاكمة في كل ما يتعلق بالتحقيق والمحاكمات .

ثالثاً : تولى من ثبت له من رجال الشرطة صفة المحقق للتحقيق في الأحوال التي ينص فيها القانون على ذلك * .

ويتبين من النصوص السابقة ، ومن المذكرة التفسيرية لقانون قوة الشرطة الاختصاصات المنوطة بقوة الشرطة الكويتية في نطاق الضبط الإداري أن النظام العام الذي تحميه سلطة الضبط الإداري في دولة الكويت يقتصر على العناصر التقليدية الثلاثة : وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وليس من بين هذه العناصر عنصر الآداب العامة كعنصر مستقل في النظام العام ، ولا أدل على ذلك من عدم وجود نص عليه بخلاف الوضع في مصر - كما سبق القول - وعليه فإن النظام العام الذي هو هدف للضبط الإداري العام في دولة الكويت يمتاز بصفة أو خاصية المادية ، أي أنه نظام عام مادي ، أما حماية الآداب العامة لا تعتبر عنصراً مستقلاً في النظام العام في الكويت. (٦٣١)

(٦٣١) ليس معنى عدم إمكان دخول الآداب العامة كعنصر مستقل في النظام العام الذي هو هدف للضبط الإداري العام في دولة الكويت عدم وجود حماية ضبطية للآداب العامة في الكويت فهناك ضبط تشريعي (خاص) لحماية بعض جوانب الآداب العامة من ذلك القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٨ والذي يعطي لسلطة الضبط الحق في وضع قيود تحول دون المجاهرة بالإفطار في شهر رمضان ، حيث تنص المادة الثانية من هذا القانون على أن لوزير الداخلية إصدار قرار بإغلاق ما يرى ضرورة إغلاقه من المحلات العامة في نهار رمضان -

وقد اعتقد بعض الفقه (١٢٢) أن حماية الآداب العامة أصبحت هدفاً رابعاً من أهداف الضبط الإداري في دولة الكويت استناداً لما ورد في المادة ٤٩ من الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ والتي تنص على أن "مراعاة النظام العام وحماية الآداب العامة واجب على جميع سكان الكويت".

على أننا نزعم أن هذا الرأي قد جانبه الصواب؛ فمن ناحية أولى فإنه يحمل النص الدستوري أكثر مما يحتمل، ذلك أن المقصود بالنص مجرد توجيه سكان الكويت إلى الحفاظ على النظام العام والآداب سواء في نطاق الأسرة أو المدرسة أو العمل، وليس مقصوداً به إلقاء التزام عليهم في ذلك، ومن ناحية ثانية فإن التدخل لحماية الآداب العامة عبر النشاط الضبطي العام للإدارة إنما يمثل تدخلاً وتقييداً لحقوق وحرّيات المواطن الكويتي وهذا يحتاج إلى نص صريح وليس نصاً يحتمل أكثر من معنى، ومن ناحية ثالثة فإن ظاهر النص الدستوري ليس فيه إلزام موجه إلى سلطات الدولة أو الشرطة بحماية الآداب العامة. ولا أدل على ذلك من المقارنة بين نص المادة ٤٩ من الدستور الكويتي ونص المادة ١٨٤ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ والتي قررت أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي الشرطة واجباتها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين بالقانون". فمع قناعتنا بأن لكل نظام دستوري خصائصه المميزة إلا أن الصياغة الدستورية لا تختلف كثيراً من دولة إلى أخرى، فحينما يريد المشرع الدستوري جعل أمر على سبيل الإلزام أو الواجب على سلطة عامة فإنه ينص على ذلك صراحة.

- تحقيقاً لأغراض هذا القانون، وفي إطار هذا القانون تملك سلطات الضبط الإداري الخاص في الكويت فرض قيود على تشغيل محلات المأكولات والمقاهي ودور السينما في نهار رمضان. انظر في تفصيل ذلك أ.د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٩.

(١٢٢) أ.د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

(٢) جمال الرونق والرواء :

أثار الفقه الفرنسي مشكلة المحافظة على جمال الرونق والرواء ومدى اعتباره من عناصر النظام العام بحيث يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل لحمايته والمحافظة عليه ، وكان ذلك قبل أن يتعرض مجلس الدولة الفرنسي لهذه المشكلة . فقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأن المحافظة على جمال الرونق والرواء لا ينبغي أن تكون هدفاً من أهداف الضبط الإداري التي تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري العام إلا إذا اندمجت مع أحد عناصر النظام العام التقليدية ، مثال ذلك إلزام مالك أرض قضاء بتسويرها محافظة على الشكل الجمالي وفي نفس الوقت منع الأتربة المتراكمة بها من أن تثيرها الرياح فتزيد من نسبة التلوث البيئي بما يضر بالصحة العامة. (٦٣٣)

وقد ذهب البعض الآخر من الفقه إلى القول بأن المحافظة على جمال الرونق والرواء في الشارع تندرج في فكرة النظام العام ، وهم يبررون ذلك بمقولة إن الإدارة مسنولة على حماية مشاعر الفرد والجمال لدى المارة ، شأنه شأن مسؤوليتها عن ضمان حياتهم وسلامتهم . فلإنسان الحق في حماية الجوانب الروحية ، علاوة على الجوانب المادية باعتبار أن جميعها كلها جوانب لازمة للوجود البشري المتكامل . وعليه فإن لسلطات الضبط الإداري العام أن تتدخل لحماية جمال الرونق والرواء مثل تدخلها في حماية العناصر التقليدية للنظام العام. (٦٣٤)

وقد سائر مجلس الدولة الفرنسي في قضائه الاتجاه الأخير للفقه فقد قضى في عام ١٩٣٦ بشرعية لائحة ضبط حظرت توزيع المنشورات على المارة في الشوارع خشية إقائها على الأرض بعد قراءتها ، مما يشوه رونق الطرق

(٦٣٣)

P. DUEZ : Police et esthetique de la rue, D.H., 1927 , P 17

مشار إليه لدى د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

(٦٣٤)

P.H BRAUD : La notion de liberté publique en droit francais, L.G.D.J. , 1968 , p 340 .

العامّة ويخل بجمال روائها ، وأشار هذا الحكم صراحة إلى حق سلطات الضبط الإدارى العام فى اتخاذ الإجراءات التى تقتضيها صيانة النظام والسكينة ، والصحة العامة ، وجمال الرونق. (١٣٥)

على أن بعض الفقه يرى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسى - سالف الذكر - لا يمكن أن يُستخلص منه وجود قاعدة مطلقة تجعل من المحافظة على جمال الرونق والرواء هدفاً يبرر لجوء سلطات الضبط الإدارى لكل التدابير الضبطية التى تلجأ إليها عند المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية . فحماية الرونق والرواء ليست كافية وحدها بأن تكون هدفاً مستقلاً للضبط الإدارى ، وإنما يجب لكى يكون تدخل الضبط الإدارى مبرراً ضرورة أن يبلغ المساس بجمال الرونق والرواء درجة خاصة من الخطورة ، وأن يكون من شأنه إثارة اضطرابات خارجية ، والقول بغير ذلك يعنى ترك الأمر للأمزجة والميول وهو ما يفتح الباب واسعاً للتحكم والاستبداد. (١٣٦)

وفى جمهورية مصر العربية أعطت نصوص تشريعية صريحة لهيئات الضبط الحق فى استخدام سلطاتها لتنسيق المدن والمحافظة على جمال الرونق والرواء فيها ، من ذلك ما نص عليه القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن المجتمعات العمرانية الجديدة من إعطاء الهيئة المسؤولة عن هذه المجتمعات الحق فى وضع قواعد ونظم تحدد التخطيط التفصيلى العمرانى للمناطق السكنية والتجارية والصناعية والسياحية والترفيهية وغيرها من الاستعمالات وارتفاع المباني ولونها ، وأعطتها سلطة عدم الترخيص لصاحب الشأن إلا بمراعاة هذه القواعد . كما أجازت لها سلطة مراقبة أعمال هذه القواعد من عدمه.

وفى غير تلك الحالات المقررة بنصوص تشريعية صريحة ليس لسلطة الضبط الإدارى أن تتدخل فى النشاط الخاص بهدف المحافظة على جمال الرونق والرواء . غير أن محكمة القضاء الإدارى المصرية قد خالفت ذلك حين أقرت

(١٣٥)

C.E 23 Oct. 1936, Union Parisienne des Syndicats de L'imprimerie, R. 906.

(١٣٦) ذات المعنى أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٧.

بمشروعية قرار صدر برفض الترخيص فى فتح محل تجارى فى منطقة معينة لمخالفته لمشروع تنسيقى أعدته الإدارة وأشارت المحكمة فى حكمها إلى أن الإدارة بما لها من وظيفة الضبط الإدارى مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر وقد قامت بإعداد المشروع التنسيقى المذكور بغرض أداء الوظيفتين. (١٣٧)

غير أن هذه الأحكام محل نظر لأنها استحدثت غرضاً من أغراض الضبط الإدارى دون وجود سند من النصوص التشريعية أو القواعد القانونية التى حددت غايات الضبط الإدارى. (١٣٨)

وفى دولة الكويت تمارس بلدية الكويت ضبطاً إدارياً خاصاً يستهدف المحافظة على جمال المدن ورونقها وروائها استناداً إلى نص المادة الثانية من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت ، والتى أعطت البلدية الحق فى المحافظة على التراث المعمارى وإيرازه بصورة متجددة ، وتوفير الخدمات البلدية للسكان ، وذلك عن طريق إقرار المخططات الهيكلية ومسح الأراضى وتنظيم المدن والقرى والضواحي والجزر وتجميلها.

وعليه فإن المحافظة على جمال الرونق والرواء لا تعتبر عنصراً مستقلاً من عناصر النظام العام الذى هو هدف للضبط الإدارى العام وإنما تدخل فى وظيفة الضبط الإدارى الخاص كما سيجب.

ب) التساهل إزاء اشتراط عمومية النظام العام :

ذكرنا أن أحد الخصائص المميزة للنظام العام - الذى هو هدف للضبط الإدارى العام - صفة العمومية . ذلك أن تدابير الضبط تقيد الحريات والحقوق العامة

(١٣٧) انظر : حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية ، الصادر فى ٢٦ / ٤ / ١٩٤٩ ، مجموعة السنة الثالثة ، ص ٦٢٢ وما بعدها - وكذلك حكمها الصادر بجلسة ٢٧ / ١٢ / ١٩٤٩ ، مجموعة السنة الرابعة ، ص ١٠٤ وما بعدها

(١٣٨) انظر : د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٥٦ ص ٧٧ وما بعدها.

وهو ما لا يكون مبرراً إلا إذا كان النظام المهدد عاماً ، أى أن يكون الإخلال الذى يراد توقيه مما يهدد - بطريقة مباشرة أو غير مباشرة - أمن الجماعة أو سكينتها أو صحة أفرادها ، فما يدور فى الملك الخاص يخرج عن مجال الضبط الإدارى ما لم يكن له مظهر خارجى مهدد لكيان النظام العام فى أحد عناصره. (٦٣٩)

والنظام العام بهذا المعنى ينصرف - أساساً - إلى تجمعات الأفراد فى الأماكن والطرق العامة . وتعنى عمومية المكان أن يتمتع بخاصية معينة هى حرية الاستخدام الجماعية للأفراد ، وحرية الدخول والخروج . ومن ثم يتحدد النظام العام مكانياً بالأماكن العامة نون غيرها من الأماكن الخاصة. (٦٤٠)

وعلى الرغم من أن مجال الضبط الإدارى الطرق العامة والأماكن العامة إلا أن القضاء الإدارى توسع فى إسباغ صفة العمومية لتشمل أموراً كثيرة ، منها : الطرق الخاصة التى ظلت مملوكة للأفراد وتابعة للملكية الخاصة المشتركة ثم أصبحت مفتوحة للجمهور برضاء مالكيها. (٦٤١)

كذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسى استعمال سلطة الضبط الإدارى العام فى البيوت الخاصة فى حالة وجود خطر يهدد بانتهيارها سواء كان التهديد بالانتهيار داخلياً أو خارجياً فقد قرر المجلس فى هذا الصدد أن لسلطة الضبط أن تتدخل عندما تكون السلامة الداخلية للمبنى مهددة بالانتهيار. (٦٤٢)

(٦٣٩) انظر فى ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ - د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعى ، المرجع السابق ، ص ٢٧٥ .

(٦٤٠) انظر د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٩ .

(٦٤١)

C.E 21 Janvir 1921 - Société Protectrice des Anicaux. Rec. P. 74 .

مشار إليه لدى أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ، المرجع السابق ، ص ٨٨ .

(٦٤٢)

C.E 18Fev. 1955, ville de Cherbourg , Ville de Nantes, D. 1955, p 205 , Concl. Laurent.

وقد ذكر البعض ^(٦١٣) - تعليقاً على هذا القضاء - أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يحرص على رعاية أمن سكان المبنى إلا إذا أمكن أن يستظهر إلى جانب ذلك وجهاً آخر للخطر مما يندرج - في مقاصد الضبط الإداري التقليدية - كتهديد المارة في الطريق العام أو إعاقه حركة المرور . وبعد هذا التطور نقطة تحول خطيرة في فكرة النظام العام إذ لم يعد قاصراً على حماية أمن المجموع بطريقة مباشرة بل أصبح يمتد إلى ما يهدد أمنه بطريقة غير مباشرة أيضاً ، ومن ثم فإن تهديد سلامة أو حياة فرد أو أفراد معينين بذواتهم أصبح يمثل تهديداً غير مباشر لأمن الجماعة. ^(٦١٤)

(ج) التساهل إزاء حيادية الضبط الإداري (النظام العام الاقتصادي) :

ذكرنا أن من خصائص الضبط الإداري العام الحياد ، فهو سلطة قانونية محايدة ، أي لا تتدخل في الحريات العامة إلا من أجل حماية عناصر قانونية هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، على أن تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية لإشباع الحاجات العامة للأفراد ، أدى إلى تدخلها في بعض الحريات العامة وعلى الأخص الحريات الاقتصادية مثل حرية التجارة والصناعة وحق العمل ، ومن ثم ثار تساؤل عن مدى إمكان تدخل سلطة الضبط الإداري العام في الحريات العامة بدون نص تشريعي خاص من أجل أهداف اقتصادية ؟

يتجه الفقه والقضاء إلى الاعتراف لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبرر وجود سلطة ضبط إداري مستقلة دون نص من المشرع ، وعليه فإن فكرة النظام العام تتسع عندهم لتشمل عنصراً جديداً هو النظام العام الاقتصادي ، الذي يستهدف إسباغ حاجات ضرورية ، ذلك أن وجود حاجات غير مشبعة قد يُعتبر مصدراً من مصادر الاضطراب لا يقل في خطورته عن خطر أي

^(٦١٣) انظر في ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٦٥.

^(٦١٤) د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٧٠.

اضطراب خارجي^(٦١٥) وقد ظهر هذا التوسع بصفة خاصة في مجالات التسعير الجبري ، وتوفير المواد الغذائية الضرورية ، وإسكان من لا مأوى لهم . فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي لسلطة الضبط الإداري بالحق في الاستيلاء على المخازن وتكليف الخبازين لمواجهة ما يهدد النظام العام بسبب إضراب عمال المخازن ، واتخاذ التدابير الاضطرارية لحل أزمة الإسكان في البلدة ، وكذلك أقر للعمدة حق الاستيلاء بمقتضى سلطته العامة في الضبط لمواجهة ما يهدد النظام العام من اضطراب بسبب وجود عائلة بدون مأوى ، وأقر التنظيم الذي وضعه عمدة البلدة لضمان استمرار موزعي الألبان في أعمال التوزيع بالكميات المناسبة وبالسعر المناسب. (٦١٦)

والواقع أنه إذا تم القبول بفكرة وجود نظام عام اقتصادي فإن ذلك يكون في أضيق الحدود بحيث لا يجوز لسلطات الضبط الإداري العام التدخل في حرية التجارة والصناعة بدون نص تشريعي ، إلا إذا كان هناك ارتباط بين الهدف الاقتصادي وأحد الأهداف التقليدية للنظام العام ، فوجود عائلة بدون مأوى أو ارتفاع أسعار بعض السلع وبخاصة الغذائية منها ، أو ندرة بعضها في الأسواق من شأنه أن يخل بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وذلك بانتشار السرقات والمشاحنات وإمكان الغش في السلع.

ثانياً : هل تدخل حماية البيئة كعنصر مستقل في النظام العام ؟

رأينا من خلال استعراضنا لموقف الفقه والقضاء من التوسع في أغراض الضبط الإداري أن أياً من هذه التوسعات لم يفلح في وضع قاعدة مطلقة تضيف إلى عناصر النظام العام التقليدية الثلاثة عنصراً رابعاً يقف معها على قدم المساواة ، بحيث يمكن اتخاذ كافة التدابير الضبطية لحمايته بدون نص تشريعي.

(٦١٥) أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧.

(٦١٦) انظر في ذلك تفصيلاً د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٨٥.

فبعض هذه التوسعات مثل الآداب العامة مقررة كهدف لسلطة الضبط الإدارى العام فى بعض الدول بموجب ذات النصوص التشريعية التى تقرر الأهداف التقليدية الثلاثة للضبط الإدارى العام وذلك كما هى الحال فى جمهورية مصر العربية . وبعضها الآخر مثل جمال الرونق والرواء ، والنظام العام الاقتصادى ، على الرغم من أن بعض الآراء الفقهية والأحكام القضائية قد أقرته إلا أنها فى مجملها قد حددته بحدود معينة إذ يغلب أن يلابس هذه الأغراض غرض آخر من الأغراض التقليدية الثلاثة للضبط الإدارى حتى تستطيع سلطات الضبط الإدارى العام التدخل لحمايته.

وفى ضوء ما تقدم بقى لنا أن نناقش ما إذا كانت حماية البيئة يمكن أن تكون هدفاً مستقلاً من أهداف النظام العام شأنها فى ذلك شأن الأهداف الثلاثة التقليدية له ؟ الواقع أننا نجد أنفسنا مدفوعين إلى القول بأن حماية البيئة لا يمكن أن تكون هدفاً مستقلاً يبرر تدخل سلطات الضبط الإدارى العام فى الحريات العامة بدون نص . ولعل مبعث ذلك يكمن فى خطورة الضبط الإدارى العام لتدخله فى الحريات العامة بدون نص تشريعى ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن أساس الجهود بسلطة الضبط الإدارى للإدارة يكمن فى تنظيم استعمال الأفراد لحرياتهم وحقوقهم العامة بحيث تصبح ممارسة كل فرد من الأفراد لحريته ممكنة من الناحية الواقعية ، وتضع سلطة الضبط فى اعتبارها وهى بصدد تنظيم الحريات والحقوق العامة مسألة نقل الحرية وخطرها ^(٦١٧) ، فمما لا شك فيه أن الحريات الأساسية تسمو على غيرها من الحريات الأخرى فليست كل الحقوق والحريات العامة على قدم المساواة من حيث مكانتها فى النظام الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة.

^(٦١٧) جدير بالذكر أن الحريات العامة ليست كلها على قدم المساواة بل تتفاوت فى درجاتها تبعاً لأهميتها . وتحديد هذه الأهمية قد يرجع إلى طريقة نص الدستور على هذه الحرية ، أو إلى طبيعة الحريات بصفة عامة فحرية العقيدة والحرية الشخصية تسمو على غيرها من الحريات النظر بشأن الفقه القائل بتفاوت درجات الحريات العامة د. محمد عصفور ، الحرية بين الفكرين الديمقراطى والاشتراكى ، الطبعة الأولى ، ١٩٦١ ، ص ٦٢ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٢.

وعليه فإن حقاً حديثاً كحق الإنسان فى بيئة صحية وسليمة والذي يصنفه بعض الكتاب (٦١٨) على أنه من الجيل الثالث من الحقوق والحريات لا يمكن أن تتدخل سلطات الضبط الإدارى العام فى الحريات العامة الأساسية لحمايتها بدون نص تشريعى خاص يخولها ذلك الحق ، فعلى سبيل المثال لا يمكن أن يقرر أحد لسلطات الضبط الإدارى العام باتخاذ إجراءات ضبطية فى مواجهة حرية الملك الخاص وحرمة المسكن لمجرد أن هناك دخاناً يخرج من مدخنة أحد المنازل أثناء ممارسة الأنشطة المنزلية اليومية بحجة أن هذا الدخان من شأنه تلويث البيئة والإخلال بحمايتها ولكن يكون لها أن تتدخل بدون نص فقط فى حالة إذا ما بلغ هذا الخطر مبلغاً يهدد الصحة العامة كهدف تقليدى للضبط.

(٦١٨) يرى البعض أن الحق فى حماية البيئة هو من الجيل الثالث لحقوق الإنسان على أساس أن الجيل الأول يتمثل فى الحقوق المدنية والسياسية والجيل الثانى هو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

انظر فى تفصيل ذلك :

M. BACHLET " Souveraineté Etatique et Droit d'Ingérence dans le Domaine de l'Environnement ".

مشار إليه لدى د. أنيسة أكحل العيون ، البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٣٠.

المبحث الثانى

حماية البيئة فى نطاق الضبط الإدارى الخاص

إذا كنا قد انتهينا - فى المبحث السابق من هذا الفصل - إلى أن حماية البيئة لا يمكن أن تكون هدفاً أصيلاً مستقلاً قائماً بذاته من أهداف الضبط الإدارى العام ، فإنه لا يوجد ما يمنع فى إطار الضبط الإدارى الخاص أن تكون حماية البيئة هدفاً أصيلاً للضبط الإدارى الخاص . فإذا كان الضبط الإدارى العام يحمى البيئة بطريقة غير مباشرة وذلك باعتبارها بنداً داخلياً فى أغراضه التقليدية الثلاثة فإن الضبط الإدارى الخاص يحميها بصورة مباشرة ، بغض النظر عن وجود إخلال بالصحة العامة أو السكينة العامة أو الأمن العام من عدمه.

ويتخذ الضبط الإدارى الخاص فى نطاق حماية البيئة صوراً عديدة يجمعها رابطان ؛ الأول : أن تدخل سلطات الضبط يتم بنص تشريعى يخولها وضع ضوابط لتنظيم النشاط الخاص للأفراد . والآخر : أن هذا التدخل يتم بغرض حماية البيئة . على أنه يجب أن يكون مائلاً فى الذهن أنه حتى فى نطاق الضبط الإدارى الخاص يمكن أن يتم استهداف حماية عنصر آخر إلى جانب صيانة البيئة غاية ما فى الأمر أن حماية البيئة تشكل هدفاً مباشراً للضبط الإدارى الخاص وسوف نتناول هذه الصور فى ثلاثة مطالب نتناول فى المطلب الأول الضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية ، وفى الثانى الضبط الإدارى الخاص بالبيئة العمرانية ، وفى الثالث الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة.

المطلب الأول

الضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية

يقصد بالضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية الحد من النشاط الخاص للأفراد والجماعات فى منطقة معينة ، بمقتضى نص تشريعى ، بهدف حماية التنوع البيولوجى والطبيعى فى هذه المنطقة ، والتى تتميز بخصائص فريدة سواء فى كائناتها الحية ، أو ظواهرها الطبيعية.

وعلى ذلك فإن الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية لا يسود إلا بمقتضى نص تشريعي ، يمنح سلطات الضبط الإداري مكنة الد من النشاط الخاص للأفراد في منطقة معينة ، سواء كانت منطقة يابسة أو مائية بغرض حماية العناصر البيولوجية والطبيعية^(١٩٩) الموجودة في هذه المنطقة ، والتي تبدو لها قيمة خاصة سواء من الناحية العلمية ، أو الناحية السياحية ، أو الناحية الثقافية ، أو الناحية الجمالية.^(٢٠٠)

وتبدو أهمية الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية في أنه يعد ضماناً لحماية الكائنات الحية المهددة بالانقراض ، سواء كانت حيوانات أو نباتات والتي لها دور ملحوظ في المحافظة على التوازن البيئي . كما أن نظام المحميات الطبيعية يساهم في انتشار كميات كبيرة من الرطوبة ، ويخفف من شدة الأشعة الضوئية ، والضوضاء ويعمل على الحد من حركة الكثبان الرملية في المناطق الصحراوية والقاحلة ، كما يعمل كمصدات للرياح ، وهي مأوى للكثير من الطيور التي تتغذى على بعض الحشرات الضارة . وتوفر المحميات الطبيعية الأمن الغذائي ، وتنتج المواد الأولية

^(١٩٩) يلاحظ أن العناصر البيولوجية والطبيعية تشمل الكائنات الحية سواء كانت نباتاً ، أو حيواناً كما أنها تشمل بعض الظواهر الطبيعية النادرة كشكل معين للجبال أو للصخور ، أو نوعيات نادرة منها موجودة منذ قديم الأزل . انظر بشأن العنصر البيولوجي والطبيعي كأحد مكونات البيئة كلاً من أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها - د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ - د. سامح غرابيه و د. يحيى القرحان ، المدخل إلى العلوم البيئية ، دار الشروق ، عمان الأردن ، ١٩٩١ ، ص ١٦ ، ١٧ .

^(٢٠٠) يعرف أستاذنا الدكتور ماجد راجب الحلو المحمية الطبيعية بأنها " مساحة يابسة أو مائية من إقليم الدولة تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتية أو حيوانية أو ظواهر طبيعية ذات قيمة علمية أو ثقافية أو جمالية أو سياحية يصدر بتحديدتها قرار من السلطة المختصة " . راجع في ذلك مؤلف سيادته ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٧ .

وتعرفها الأستاذة الدكتورة بدرية عبد الله العوضى بأنها " المنطقة أو المناطق التي تحددها الجهات المختصة بالدولة للمحافظة على الكائنات الفطرية في البر والبحر من حيوان أو طير أو نبات " . انظر مؤلف سيادتها ، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي ، دور القانون في المحافظة على المحميات الطبيعية ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ .

للصناعات التحويلية والصيدلانية وتعمل على امتصاص كميات كبيرة من الغازات والأبخرة العالقة بالهواء والتي تؤدي إلى التلوث. (٦٥١)

ونظام المحميات الطبيعية له أصول عربية وإسلامية (٦٥٢) فقد كان يُعرف بمسمى الحمى ، فالشريف في الجاهلية كان إذا نزل أرضاً حية استعوى كلباً ، فحمى مدى عواء الكلب لا يُشاركه فيه غيره ، وهو يُشارك القوم في سائر ما يرعون فيه ، فلما جاء النبي ﷺ نهى عن ذلك وأضاف الحمى إلى الله ورسوله (٦٥٣). وهكذا فقد أخرج الإسلام الحمى في الجاهلية من مفهومه الشخصي إلى مفهوم عام يقصد به مصلحة عامة للمسلمين. (٦٥٤)

(٦٥١) انظر في ذلك عبد الرزاق سفريلات ، المحميات البيئية والتنوع البيولوجي ، مقالة منشورة بمجلة البيئة ، العدد التاسع، مارس ١٩٩٣ ، ص ٣٣ وما بعدها.

(٦٥٢) يرى البعض أن نظام المحمية الحيوية أو الطبيعية قد برز في العصر الحديث للمرة الأولى ضمن برنامج " الإنسان والمحيط الحيوي " الذي طرح في مؤتمر المحيط الحيوي الذي نظم بدعوة من منظمة اليونسكو في سبتمبر ١٩٦٨ حيث حاول العلماء والباحثون في هذا المؤتمر أن يضعوا قاعدة علمية متطورة للاستغلال الأمثل للموارد الحيوية وتنميتها وصيانتها مما تتعرض له من التدهور والاستنزاف ، وكان من أهم التوصيات التي أقرها ذلك المؤتمر ضرورة حماية النظم البيئية للسلاسل النباتية والحيوانية بنية النشأة لضمان استمرار وجودها كرسيد طبيعي استراتيجي للجينات الوراثية لهذه السلاسل ، ولتحقيق ذلك أوصى المؤتمر بضرورة وضع معايير وأسس تضمن هذه الحماية ، وقد ظهر نتيجة لذلك أول تسمية للمحمية الحيوية عام ١٩٧٠ . عقب ذلك وفي مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية الذي عقد في أستانكوهولم عام ١٩٧٢ أثرت ذات الفكرة وأقر المؤتمر توصية بضرورة إنشاء شبكة عالمية من المحميات الطبيعية بما تضمن حماية نماذج منتجة من النظم البيئية الحيوية العالمية . انظر في تفصيل ذلك د. محمد عبد القادر الفقي ، الحمى وأهميتها في المحافظة على التنوع الحيوي ، مجلة الوعي الإسلامي ، العدد رقم ٤١٢ ، الصادر في ذي الحجة ١٤٢٠ هـ ، ص ٤٩.

(٦٥٣) انظر شرح الزرقاني على موطأ مالك ، ٤ / ٥٥٤ للشيخ محمد بن عبد الباقي بن يوسف الزرقاني المتوفى سنة ١١٢٣ هجرية ، طبعة دار الكتب العلمية بيروت ، الطبعة الأولى ، سنة ١٤١١ هجرية .

(٦٥٤) جدير بالذكر أن هناك أنواعاً من الحمى كانت معروفة للعرب قبل الإسلام ومن أهم هذه الأنواع :

ودليل الحمى من السنة ما روى عن الصعب بن جثامة رضى الله عنه أنه قال إن رسول الله ﷺ قال " لا حمى إلا لله ولرسوله " . (٦٥٥)

فالعلاقة بين نظام الحمى الإسلامى والمحمية الطبيعية تكمن فى أن كلا منهما فيه منع التعدى على بعض الأحياء للمصلحة العامة وليس لصالح شخص معين ، وعليه فإن الذى يهمنى من الحمى هو المبدأ وليس التفاصيل ، فالشريعة الإسلامية أجازت المبدأ أما التفاصيل فراجعة لأحكام السياسة الشرعية أى للنظم

١- - الأحماء النباتية التى يحرم فيها الرعى طوال العام ، وهى أحماء لم يكن يسمح فيها برعى الإبل والأغنام إلا بعد أن تبلغ النباتات الموجودة فيها طولاً معيناً وتكون قد ازدهرت وأثمرت ، وفى هذه الحالة يسمح بحشها وأخذها إلى الحيوانات خارج منطقة الأحماء ويحدد عدد الأشخاص المسموح لهم بذلك من كل بيت وأسرة ، كما يحدد مرورهم واختراقهم للحمى عبر مسارات محدودة ؛ بحيث لا يؤثر السير المستمر فى ذلك التربة أو تفكيكها.

٢- الأحماء النباتية التى يجوز فيها الرعى لفترة محدودة ، وهى أحماء يسمح فيها بالرعى أو الحش أو بهما معاً ، وذلك خلال موسم معين من السنة ، بحيث يضمن اكتمال إزهار النباتات وإثمارها ؛ حتى تنتشر بذورها فى التربة.

٣- الأحماء النباتية التى يسمح فيها بالرعى طوال العام لأنواع معينة من الحيوانات والهدف من ذلك حماية المراعى من التدهور النباتي ؛ بسبب سلوك بعض الحيوانات فى غذائها كالماعز ، فقد كان يُحظر دخول هذه الحيوانات إلى الحمى ، فى حين يسمح بدخول الإبل لأن الأولى تدمر فى رعيها كل ما تقابله ، فى حين أن الإبل تتناول غصناً من هنا وآخر من هناك ولا تأتى على شجيرة فتجهز عليها كلها.

٤- الأحماء الخاصة بتربية النحل وكانت هذه الأحماء تترك حتى ينتهى موسم الإزهار لتتاح الفرصة أمام النحل لالتقاط الرحيق وتكوين العسل ، ولذلك لم يكن يسمح بالرعى أو حش النباتات فيها إلا بعد انقضاء موسم الإزهار . وقد أخرج الرسول ﷺ هذه الأنواع من الأحمية من معناها الشخصى الضيق إلى المعنى العام لصالح الجماعة والأمة.

راجع فى تفصيل ذلك : د. محمد عبد القادر الفقى ، الحمى وأهميتها فى المحافظة على

التنوع الحيوى ، مجلة الوعي الإسلامى ، العدد رقم ٤١٢ ، ١٤٢٠ هـ ، ص ٤٨ .

(٦٥٥) أخرجه الإمام البخارى ، كتاب المساقاة / باب لا حمية إلا لله ولرسوله ، ٢ / ٨٣٥ .

وقد وضع علماء المسلمين عدة شروط للحمى ، منها : أن الذى يقوم على صيانة الحمى هو الإمام أو من ينيبه ، وأن يكون الغرض من الحمى المصلحة العامة للمسلمين وليس مصلحة شخص معين حتى ولو كان الإمام نفسه ، وألا تكون الأرض المحمية مملوكة لأحد معين من الناس حتى لا تضيق على ساكن ، وإنما تكون فى الأطراف والأودية الخالية والمسارح والمراعى ، وألا يضيق الحمى على المسلمين. (٦٥٧)

ويبدو من نظام الحمى فى الدولة الإسلامية - والذى يعتبر أصل نظام المحميات الطبيعية الحالى - أنه يوفق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لأفراد المسلمين ، فهو لم يكن يتدخل فى الحريات الخاصة والملك الخاص للمسلمين إلا بمقدار معين ، فقد ذكرنا أن من ضمن الشروط التى وضعها علماء المسلمين لنظام الحمى ألا يضيق على جماعة المسلمين . فلا يمكن أن يؤدى إنشاء المحميات الطبيعية - على الرغم من أهميته - إلى الاستحواذ على مساحات كبيرة من أراضي الدولة أو مياهها الإقليمية وبخاصة المساحات الخصبة منها - سواء للزراعة أو الرعى أو صيد الأسماك - مما يؤثر على معيشة الأفراد.

وفى دولة الكويت على الرغم من أنها كانت سباقة عن غيرها من دول الخليج العربية فى إصدار قوانين لحماية البيئة البحرية والبرية إلا أنها لم تُفرد تشريعاً أو نصاً ينظم المحميات الطبيعية ويبين كيفية المحافظة عليها (٦٥٨) سوى ما

(٦٥٦) انظر فى ذلك د. عبد القادر محمد الحسين ، حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ وما بعدها.

(٦٥٧) راجع فى ذلك المعنى ٥ / ٣٣٨ للإمام أبى محمد عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسى ، المنوفى سنة ٦٢٠ هجرية ، الطبعة الأولى دار الفكر ببيروت ١٣٩٨ هجرية - و د. عبد القادر محمد الحسين ، حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠.

(٦٥٨) ويبدو هذا الأمر غريباً خاصة فى ظل أمرين ، الأول : توقيع دولة الكويت عام ١٩٩٢ على الاتفاقية الدولية بشأن التنوع البيولوجى والتى تعطى حماية قانونية للمحميات الطبيعية وذلك بإلقاء التزامات على عاتق الدول الموقعة على الاتفاقية لحماية الحياة الفطرية بحيث -

قررتَه الفقرة التاسعة من المادة الأولى من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ . من إدراج إقامة المحميات البرية والبحرية ضمن تعريف اصطلاح حماية البيئة . ومع ذلك فقد تم إنشاء المناطق المحمية بدون نص؛ فقد أنشأ مجلس حماية البيئة الذي سبق الهيئة العامة للبيئة الحالية محميتين طبيعيتين في الثمانينيات؛ الأولى في منطقة شرق الجهراء وتعرف باسم بركة الطيور، والأخرى على ساحل خليج الصليبخات وتعرف باسم محمية الدوحة، وتم اختيار هاتين المنطقتين لوقوعهما على ساحل جون الكويت . وفي عام ١٩٩٠ تم إعادة تسييج محمية بركة الطيور ووضع حراسة عليها لحمايتها من هواة الصيد والتدخلات الخارجية.

وقد بذلت محاولة عام ١٩٩٠ من قبل مجلس حماية البيئة وذلك بإعداد مشروع قانون للمحافظة على البيئة الطبيعية وكان ذلك قبل الغزو العراقي لدولة الكويت إلا أنه لم يصدر حتى الآن على الرغم من أنه تضمن أحكاماً هامة في المحافظة على المحميات الطبيعية ، وهو ما يدعونا إلى التعرض بشيء من الإيجاز لأحكامه - والمطابقة من الناحية العملية على الرغم من عدم صدورها - والتي تبدو فائدتها في إمكانية الرجوع إليها عند إعداد تشريع لتنظيم المحميات الطبيعية والمحافظة عليها في دولة الكويت.

كان هذا المشروع يتكون من ثمانى مواد حددت المادة الأولى منها المناطق التي تعد محميات طبيعية برية ومائية على النحو التالي :

- ١- الجزر ، (جزيرة كبر ، وجزيرة عوّه) . ٢- الشعب المرجانية الواقعة على البحر الإقليمي لدولة الكويت . ٣- مسطحات الطمي في الجزء الشمالى والغربى لجون الكويت ولمسافة نصف كيلو متر من الحد الأعلى

- تلتزم الدول بمجرد التصديق على الاتفاقية والذي تم في عام ٢٠٠٣ بإعمال التزاماتها المذكورة ، والآخر : ما انتهت إليه دولة الكويت من وضع استراتيجية وطنية لحماية الحياة القطرية بالتعاون مع الاتحاد الدولي لصون الطبيعة IUCN . انظر في تفصيل ذلك أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث في القانون البيئي الوطنى والدولى ، دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨.

للمد. ٤- المحميات الطبيعية البرية فى جبال الزور، وادى باطن ، وأم النقى ، والخيران.

وحظرت المادة الثانية من مشروع القانون الأنشطة والأعمال التى من شأنها عرقلة الجهود الم بذولة للمحافظة على البيئة الطبيعية بصفة عامة ، أو المساس بالكائنات البرية أو البحرية داخل المحميات ، أو إتلاف محتوياتها ، ويشمل على الأخص ما يلى :

١- صيد الأسماك أو الربيان أو غيرها من الكائنات البحرية.

٢- قتل الحيوانات البرية ، أو الإمساك بها ، أو مطاردتها ، أو إتلاف أعشاشها ، أو جحورها ، أو إزعاجها بأى صورة من الصور ، كما تمنع حركة السيارات والمركبات بأنواعها خارج الطرق المرصوفة أو الممرات المخصصة لذلك ، وكذلك إبحار أو رسو السفن والقوارب وحركة المركبات البرمائية ، أو غيرها من المركبات المشابهة فى مناطق المد ومسطحات الطمى ، أو إقلاع وهبوط الطائرات بأنواعها أو الطيران على ارتفاعات منخفضة.

٣- أعمال البناء أو تشييد العائمات ، أو منصات الحفر الثابتة ، أو إجراء عمليات دفن ، أو إنشاء مراسى ، أو حواجز للأمواج أو غيرها.

٤- الرعى أو إدخال الأغنام أو المواشى أو غيرها من حيوانات الرعى أو الحيوانات الجارحة أو إشعال الحرائق أو الإضرار بها بأى طريقة من الطرق أو إتلاف النباتات البرية.

٥- التنقيب عن المعادن ، أو استخراجها ، أو استغلال المحاجر والمقالع ، أو استخدام المتفجرات ، أو اقتلاع الصخور المرجانية أو الصخور الساحلية ، أو إزالة الرمال أو القيام بعمليات دفن ، أو غيرها من الأعمال التى تؤذى خط الساحل.

٦- جمع الأصداف ، أو المحار ، أو غيرها من الحيوانات البحرية ، أو الإضرار بها بأى طريقة من الطرق.

٧- صرف أو إلقاء ، أو دفن مواد كيميائية سائلة ، أو صلبة ، أو استخدام بعض المبيدات الحشرية ، أو السموم أو إدخالها إلى المحميات أو إلقاء المخلفات الأدمية ، أو مخلفات السفن من الزيوت ، أو غيرها ، وكذلك حظر عمليات دفن المواد الكيميائية الخطرة.

٨- إجراء عمليات تفجير ، أو إطلاق النار ، أو التدريب على ذلك.

ومن ناحية أخرى ، حظرت المادة الثالثة من مشروع القانون بصورة دائمة ممارسة الأعمال والأنشطة في المحميات الطبيعية البرية ووضعت حظراً جزئياً بالنسبة للمحميات البحرية اعتباراً من شهر إبريل إلى نهاية شهر نوفمبر من كل عام فقط ، ولم تبين المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون مبررات هذه التفرقة في المحافظة على المحميات الطبيعية.

ويجوز التردد على المحميات خلال فترة الحظر وفقاً للمادة الرابعة من مشروع القانون بعد الحصول على تصريح خاص من مجلس حماية البيئة ، بغرض القيام بالدراسات والبحوث البيئية للأغراض العلمية والأمنية والاقتصادية والعمليات النفطية. وبموجب هذا الاستثناء أصبح الحظر المفروض على الأنشطة والأعمال المنصوص عليها في المادة الثالثة عديم الجدوى . لذلك كان من الضروري إعادة النظر في المادة الرابعة عند مراجعة مشروع القانون لحماية المحميات الطبيعية والحياة الفطرية فيها . وبينت المادة الخامسة من مشروع القانون اختصاصات ومهام مجلس حماية البيئة بالتعاون مع الجهات المعنية . ومن أهمها ، اقتراح خطة شاملة للمحافظة على البيئة الطبيعية البرية والبحرية ، ووضع نظام للرقابة والمتابعة ، لضمان تنفيذ الخطط والقرارات واللوائح الخاصة بالمحميات الطبيعية ، ووضع وتنفيذ برامج لحماية أنواع الحيوانات والنباتات المهددة بالانقراض ، وإعادة توطين الأنواع التي انقرضت.

ولضمان فاعلية القانون في حماية المحميات الطبيعية نصت المادة السابعة من مشروع القانون على توقيع عقوبة الحبس التي لا تتجاوز ستة شهور

وبغرامة لا تزيد عن خمسة آلاف دينار كويتي أو بإحدى هاتين العقوبتين في حالة مخالفة أحكام القانون والقرارات التنفيذية ، بالإضافة إلى ذلك يجوز للمحكمة أن تقضي بمصادرة الأشياء المضيوطة داخل المحميات خلال أوقات الحظر .

وفي الفترة الأخيرة تم طرح مشروع قانون لحماية البيئة عن طريق الهيئة العامة للبيئة وبعض نواب مجلس الأمة - ليحل عقب صدوره محل القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته المطبق في الوقت الحالي - (٦٥٩) وقد تناول هذا المشروع تنظيم المحميات الطبيعية في الفصل الثاني من الباب الخامس المعنون بالتنوع الحيوي ، حيث تعرض في المواد من السابعة والسبعين وحتى المادة الثمانين لكيفية إنشاء هذه المحميات وتنظيمها والهيئات الإدارية المشرفة عليها والأعمال المحظورة داخلها. (٦٦٠)

(٦٥٩) جدير بالذكر أن هذا المشروع موجود في الوقت الحالي تتم مناقشته في اللجنة الخاصة بالبيئة في مجلس الأمة الكويتي، والرأي منقسم داخل اللجنة بشأنه فالبعض يرى طرحه للمناقشة بحالته ، والبعض الآخر يرى عدم الحاجة للمشروع وكفاية وضع بعض التعديلات على قانون الهيئة العامة للبيئة الحالي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ والمعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ . ونحن من جانبنا نرى أنه من الأوفق طرح المشروع الجديد للمناقشة وذلك لضمان التماسق وعدم التناقض بين القانون المطبق والتعديلات المطلوب إدخالها عليه . ولست أوجه النقص التي كشف العمل عن وجودها في القانون الحالي.

(٦٦٠) نصت المادة (٧٧) من مشروع القانون على أن " تحدد بقرار من المجلس الأعلى (للهيئة العامة للبيئة) المناطق المحمية في الدولة ، ويتضمن القرار حدودها الجغرافية وتصنيفها وتنظيمها وكيفية إدارتها مما يكفل حمايتها من التلوث والمحافظة على التنوع الحيوي والتراث الطبيعي " .

ونصت المادة (٧٨) من المشروع على أن " يحظر إدخال أي نوع من الحيوانات أو النباتات التي لا تنتمي إلى البيئة في المحميات الطبيعية أو القيام بأي عمل من شأنه عرقلة الجهود المبذولة للمحافظة على البيئة الطبيعية بصفة عامة أو المساس بها أو التعرض أو الإضرار بالكائنات البرية أو البحرية داخل المحميات أو إتلاف محتوياتها بأي شكل من الأشكال ، ويحدد مجلس الإدارة بقرار منه الأنشطة المحظورة وغير المحظورة في المحميات الطبيعية.

ولم يقتصر المشروع على إنشاء المحميات الطبيعية وإنما أعطى طبيعة خاصة لمنطقة جون الكويت باعتبارها منطقة ذات خصائص بيئية معينة ، فقد قرر المشروع في المادة (٨١) منه حظر ممارسة أى نشاط ضار بالبيئة في منطقة جون الكويت ^(٦١١) ، وعلى الأخص الأنشطة المتعلقة بتصريف مياه الصرف الصحي ، أو الصناعي ، أو إلقاء أى مخلفات ، أو ردم السواحل ، أو إقامة المنشآت ، أو الصيد لكافة الكائنات البحرية ، أو إقامة الحظور ، ومزارع الأسماك ، أو إقامة المنشآت أو الشاليهات . وأجازت المادة بقرار من المدير العام للهيئة العامة للبيئة حظر أى أنشطة أخرى ذات تأثير سلبي على الجون.

ومن أجل الاحتياط الكافي في حماية التنوع الحيوي داخل المحميات الطبيعية أو خارجها وضع المشروع في المادتين الخامسة والسبعين والسادسة والسبعين حظراً عاماً على صيد أو قتل أو إمساك أو جمع أو إيذاء أو حيازة أو نقل أو الاتجار في الكائنات الفطرية المهددة بالانقراض سواء كانت كائنات برية أو بحرية ، بل إنه منع حتى مجرد المساس بصغارها أو بيضها أو أعشاشها أو ملاجئها. ^(٦١٢)

= ويجوز لمجلس الإدارة التصريح لبعض الجهات للقيام بالأنشطة المحظورة في المحميات للأغراض العملية والأمنية والبيرونية في فترات الحظر .

ونصت المادة (٧٩) من المشروع على أن " تتولى الهيئة بالتعاون مع الجهات الأخرى ذات العلاقة عمليات الرصد والمراقبة المستمرة لضمان تنفيذ الخطط والقرارات واللوائح الخاصة بالمحميات ، وكذلك تنفيذ البرامج الخاصة بحماية وانتشار الحيوانات والنباتات وعلى الأخص الأنواع المهددة بالانقراض وإعادة توطين الأنواع المنقرضة " .

وقررت المادة (٨٠) من المشروع أن " يحظر إتلاف أو المساس أو الاتجار بالثروات الثقافى الثابت أو المتنقل كما يحظر إقامة المنشآت المدنية أو العسكرية في المواقع الأثرية ذات القيمة التاريخية والسياحية والدينية " .

^(٦١١) وهو عبارة عن لسان من البحر داخل اليابسة ، ومياهه ضحلة لا تزيد عن ٢٠ متراً ، ويعتبر من أبرز المعالم الساحلية في الكويت ، وهو مكان جيد لتكاثر الأسماك ، فهو يعتبر حضنة طبيعية للأحياء البحرية.

^(٦١٢) نصت المادة (٧٥) من المشروع على أن " يحظر صيد أو قتل أو إمساك أو جمع أو إيذاء أو حيازة أو نقل للكائنات الفطرية البرية والبحرية المهددة بالانقراض حية كانت أو ميتة أو المساس بصغار هذه الكائنات أو بيضها أو أعشاشها أو ملاجئها ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون أنواع هذه الكائنات.

ويفضل هذا المشروع سابقه الذي أعد عام ١٩٩٠ - السابق الحديث عنه - في أنه لم يحصر ويحدد المحميات الطبيعية في دولة الكويت ، وإنما ترك تحديدها لقرار يصدر من المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة . ولا شك أن ذلك من شأنه أن يعطى مرونة في تحديد المحميات الطبيعية ، فلا يحتاج الأمر إلى إصدار قانون بكل محمية طبيعية تظهر مستقبلاً.

إلا أن المشروع الأخير يُنتقد من ناحية عدم تضمنه تعريفاً محدداً للمحميات الطبيعية ، أو حتى مجرد وضع معايير تُسترشد بها الجهات الإدارية المختصة للقول بأن منطقة ما لها طابع المحمية الطبيعية . ولا شك أن هذا له خطورته من ناحية التدخل في النشاط الفردي من أجل حماية التنوع البيولوجي والطبيعي داخل المحمية الطبيعية ، فهذا الضبط الخاص لا يكون إلا بنص تشريعي بحكم تدخله في حقوق وحريات الأفراد مثل حقوقهم في الصيد والرعى والعمل وحرية الذهاب والرواح.

ويبدو أن عدم وجود تشريع منظم لحماية وصيانة المحميات الطبيعية دفع بالسيد النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع - والذي يرأس في ذات الوقت المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة - إلى إصدار قرارات باعتبار بعض المحميات الطبيعية القائمة بالفعل مناطق عسكرية^(٦٦٣) يمنع على المدنيين دخولها

" ويستثنى من ذلك الصيد للأغراض العلمية بعد موافقة الجهات المعنية المختصة بالتنسيق مع الهيئة . كما يحظر إدخال أي كائنات حية حيوانية أو نباتية تخل بالتوازن الطبيعي للبيئة ، وكذا اقتلاع أو القيام بأي عمل من شأنه الإضرار بالشعاب المرجانية ومكوناتها نهائياً " .
كما نصت المادة (٧٦) من المشروع " يحظر الاتجار في الكائنات الفطرية المهددة بالانقراض أو بأي جزء منها أو منتجاتها الواردة في اتفاقية (CITES) والاتفاقيات الدولية الأخرى السارية ويجوز بقرار من المدير العام بالتعاون مع الجهات المختصة إضافة بعض الأنواع الأخرى .

ويستثنى من ذلك الحالات التي يرخص لها من الجهات المختصة بعد موافقة الهيئة للأغراض العلمية أو العلاجية أو لحدائق الحيوان أو المعارض " .

^(٦٦٤) من ذلك قرار وزير الدفاع رقم (٢٥٢) لسنة ١٩٩٥ والذي نص في مادته الأولى على أن " يعتبر المنتزه القومي الواقع في منطقة جال الزور شمال البلاد منطقة عسكرية محظورة طبقاً للإحداثيات والاتجاهات والمناطق الموضحة في الخريطة المرفقة والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا القرار " .

أو الاقتراب منها ، وذلك من أجل توفير الحماية لها في ظل غياب نص تشريعي يخول سلطات الضبط الإداري ممارسة الإجراءات الضبطية فيها.

وفي جمهورية مصر العربية ينظم المحميات الطبيعية القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ حيث يوجد في الوقت الحالي عدد ثلاثة وعشرون محمية طبيعية في مصر (٦٦٤)

- ونص في مادته الثانية على أن " يمنع جميع المواطنين والوافدين من الدخول أو الاقتراب من هذه المنطقة مع مراعاة أحكام المادة (١٦) من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ المشار إليه أعلاه في حالة المخالفة " . فالمادة الثانية المذكورة أحالت إلى قانون الجزاء بشأن المخالفات التي تقع بالاعتداء على المحميات الطبيعية بالمخالفة لهذا القرار .
(٦٦٤) وهذه المحميات حسب ترتيب إعلانها كمحميات طبيعية من الأقدم إلى الأحدث هي :

- ١- رأس محمد وجزيرتا تيران وصنافير جنوب سيناء أعلنت كأول محمية طبيعية سنة ١٩٨٣ وتتميز بشعابها المرجانية النادرة وأسماكها الملونة وتقع جنوب سيناء على بعد ١٢ كيلو متراً من شرم الشيخ.
- ٢- الزرائق شمال سيناء : أعلنت محمية سنة ١٩٨٥ ، وهي المحطة الرئيسية في رحلة ٢٤٤ نوعاً من الطيور المهاجرة كالجع والباشروش والقمرى وتقع على بعد ٢٥ كيلو متراً غربى العريش.
- ٣- عبة بالبحر الأحمر : أعلنت محمية سنة ١٩٨٦ ، وتتميز بالغابات الكثيفة لنبات " المانجروف " الذي تعيش فيه القنائذ والغزلان والنعام ، وتقع على البحر الأحمر بشريط ساحلى يمتد من الغردقة وحتى الحدود مع السودان.
- ٤- العميد بمطروح : أعلنت محمية سنة ١٩٨٦ ، وجزء منها أعلنته اليونسكو ضمن أهم شبكات المحيط الحيوى في العالم ، وتتميز بنباتاتها الطبية وتقع قرب العلمين على بعد ٨٣ كيلو متراً غرب الإسكندرية.
- ٥- سالوجا وغزال : أعلنت محمية سنة ١٩٨٦ ، وتتفرد بنحو ٩٤ نوعاً من النباتات التي لا توجد مثلها في العالم ، ووفرت الحياة لنحو ٦٠ نوعاً من الطيور النادرة كالسكسكة وعصفور الجنة وتقع على جزيرتى سالوجا وغزال على بعد ٣ كيلو مترات شمال خزان أسوان بالنيل.
- ٦- بحيرة المنزلة : وتعرف أيضاً باسم " أشنوم الجميل " وجزيرة تيس وأعلنت كمحمية سنة ١٩٨٨ بناء على توصية دولية من الأمم المتحدة وتأتى أهميتها لندرة بيئتها وتنوعها بين المياه العذبة والمالحة ومجرة ٣٠٠ ألف طائر سنوياً إليها ، وتقع شمال شرق الدلتا على بعد ٧ كيلو مترات غرب بورسعيد.

- ٧- = سانت كاترين : أعلنت محمية سنة ١٩٨٨ ، وتتميز بصخورها الجرانيتية الحمراء ، وأشجار الفاكهة النادرة ونباتاتها الطبية وتقع وسط سيناء.
- ٨- وادى العلاقي : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ للحفاظ على ندرة ٩٢ نوعاً من النباتات و ١٥ نوعاً من الحيوانات و ١٦ نوعاً من الطيور كلها فى طريقها للانقراض . وتقع على أطراف بحيرة ناصر على بعد ١٨٠ كيلو متراً جنوب شرق أسوان.
- ٩- الغابة المتحجرة بالمعادى (القاهرة) أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ ، وهى ظاهرة طبيعية فريدة وتتميز بجنوح أشجارها المتحجرة التى يزيد عمرها على ٣٥ مليون سنة . . وتقع شرق القاهرة على بعد ١٨ كيلو متراً من المعادى.
- ١٠- الوادى الأسوطى : أعلنت سنة ١٩٨٩ كمحطة بحثية لتربية الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض وتقع شرق النيل قرب أسيوط.
- ١١- محمية طابا : أعلنت سنة ١٩٩٧ وتتميز بأشجار الدوم وكائنات أخرى نادرة وجمال طبيعى وشعاب مرجانية وتقع على الحدود الشرقية لسيناء.
- ١٢- وادى الريان بالفيوم : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ وتتميز بنحو ١٥ نوعاً من الحيوانات النادرة كتغلب الفلك و ١٦ نوعاً من الزواحف وأكثر من ١٠٠ نوع من الطيور النادرة وتقع جنوب غرب الفيوم وتتكون من جبلين بينهما منطقة شلالات وبحيرتان.
- ١٣- بركة قارون بالفيوم : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ كأقدم بحيرة طبيعية فى العالم وجد بها بقايا أقدم قرد فى العالم وتقع بين مدينة الفيوم ووادى الريان.
- ١٤- قبة الحصنة بالجيزة : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ وهى كيلو متر مربع واحد من الصخور والتكوينات الطبيعية الفريدة وتعكس تاريخاً معقداً عن شكل الأرض من ملايين السنين وهى سلسلة متعاقبة من القباب المعتدلة والمقلوبة يقول علم الجيولوجيا عن طبيعتها إنها لا توجد سوى فى باطن الأرض . وتقع المحمية بأبى رواش على طريق القاهرة الإسكندرية الصحراوى.
- ١٥- وادى سنور ببني سويف : أعلنت محمية سنة ١٩٩٢ ، وهى كهف فى باطن الأرض اكتشف مصادفة وتمثل كنزاً حقيقياً من الألباستر الشفاف حجمه ١٥٧,٥ ألف متر مكعب .. وتقع فى وادى سنور على بعد ٧٠ كيلو متراً جنوب شرق بنى سويف.
- ١٦- نبق جنوب سيناء : أعلنت محمية سنة ١٩٩٢ وتجمع فى بيئتها بين أنواع متضاربة من الحياة تشمل الشعاب المرجانية وغابات العانجروف والكثبان الرملية والأراضي الرطبة والصحارى والواحات وتقع بين مدينتى طابا وشرم الشيخ.

موزعة على غالبية إقليم الدولة ويقع جزء منها بمنطقة سيناء ، وطبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ يتم تحديد المحمية الطبيعية بقرار يصدر من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح جهاز شئون البيئة.

وطبقاً لما جاء بنص المادة الخامسة من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ يتولى جهاز شئون البيئة إدارة المحميات الطبيعية والإشراف عليها ، وذلك عن طريق فروعه الإقليمية الموجودة بالقرب من كل محمية من المحميات الطبيعية . وكان القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ قد أنشأ صندوقاً خاصاً للمحميات الطبيعية له موارده

١٧- - أبو جالوم جنوب سيناء : أعلنت محمية سنة ١٩٩٢ لطبيعتها الخاصة في اقتراب الجبال من الشواطئ ووجود الوديان بينها لذلك تزخر بأنواع نادرة من الكائنات .. وتقع بالقرب من طابا.

١٨- الأحرار شمال سيناء : أعلنت سنة ١٩٩٧ ، وتقع بين محميتي الزرانيق وبحيرة المنزلة لأنها امتداد لهما وللطيور المهاجرة.

نقلًا عن أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء التشريعة ، المرجع السابق ، ص ١١٧ ، هامش ٢ .

٢٠٠١- محميّتا الصحراء البيضاء بمحافظة الوادي الجديد وقد أعلنتا كمحميتين طبيعيتين في عام ٢٠٠٢ بموجب قرارى رئيس مجلس الوزراء رقمى ١١٤٥ ، و ١٢٢٠ لسنة ٢٠٠٢ المنشورين بالوقائع المصرية فى العدد ١٤٦ الصادر فى ٢٩ يونيو ٢٠٠٢ والعدد رقم ١٦٠ الصادر فى ١٥ يوليو ٢٠٠٢ وتقع بمنطقة واحة القرافرة، وتمتاز بالكائنات البرية والمائية التى تعيش فيها وكذلك بالعناصر النباتية ذات المستوى الجمالى العالى.

٢٢،٢١ - محميّتا منطقة سيوة بمحافظة مرسى مطروح وقد أعلنتا كمحميتين فى عام ٢٠٠٢ بموجب قرارى رئيس مجلس الوزراء رقمى ١١٤٦ ، ١٢١٩ لسنة ٢٠٠٢ وهما منطقتان متاخمتان لواحة سيوة وتمتازان بكائناتهما الحية المتميزة وطبيعتهما جغرافية وجيولوجية نادرة.

٢٣- محمية وادي الجمال بمحافظة البحر الأحمر وقد أعلنت كمحمية طبيعية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤٣ لسنة ٢٠٠٣ المنشور بالوقائع المصرية فى العدد ٢٥ الصادر بتاريخ ٣٠ يناير ٢٠٠٣ وتقع بمنطقة حماطة بمحافظة البحر الأحمر وهى تضم منطقتين للسياحة البيئية وتمتاز بالطيور والحيوانات النادرة التى تعيش بها وكذلك بتكويناتها الجيولوجية والجغرافية البديعة.

الخاصة ويتم صرف هذه الموارد على تنمية وتحسين بيئة المحميات الطبيعية وصيانتها ، ولكن بصور قانون البيئة المصرى الحالى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ قرر فى المادة ١٤ منه إنشاء صندوق حماية البيئة ونص على أن تؤول إليه موارد صندوق المحميات الطبيعية فضلاً عن موارده الأخرى السابق الحديث عنها.

وقد أعطى قانون المحميات الطبيعية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ وكذلك قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ سلطة ضبط إدارى خاص لحماية المحميات الطبيعية تملك الحد من النشاط الخاص للأفراد والجماعات داخل منطقة المحمية من أجل حماية مكوناتها . بحيث يتم منع القيام بأى أعمال ، أو تصرفات أو أنشطة ، أو إجراءات من شأنها تدمير ، أو إتلاف ، أو تدهور البيئة الطبيعية ، أو الإضرار بالحياة البرية أو النباتية ، أو المساس بالمستوى الجمالى داخل منطقة المحميات الطبيعية . مثل صيد أو نقل أو قتل أو إزعاج الكائنات البرية أو المائية ، أو القيام بأعمال من شأنها القضاء عليها أو الحد من نموها أو التأثير فى الخصائص الوراثية لها ، أو إتلاف أو نقل النباتات الكائنة بمنطقة المحمية ، أو إتلاف أو نقل أو تدمير أو تغيير النكوتينات الجيولوجية أو الجغرافية أو الآثار أو النقوش التاريخية بالمحميات أو إدخال أجناس غريبة من الحيوانات أو النباتات أو الكائنات الحية الدقيقة لمنطقة المحمية ، حتى ولو كانت هذه الأجناس لا تؤثر على التنوع البيولوجى لهذه المحمية.

كذلك يجوز تدخل الضبط الإدارى لحظر تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة المحمية بأى شكل من الأشكال وكذلك المناطق المؤثرة عليها . ويكون لها منع سكب أو تصريف السوائل أو المواد الكيميائية أو الزيوت أو النفايات أو أى مواد مشعة على اختلاف أنواعها ، أو أى مواد غريبة فى منطقة المحمية أو المناطق المحيطة بها مما قد يؤدى إلى الإضرار بالمستوى الجمالى أو التنوع البيولوجى أو الصفات الوراثية لكائنات المحمية.

كذلك يجوز تدخل الضبط الإدارى لحظر إقامة المباني أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أى أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية أو

سياحية فى منطقة المحمية أو المناطق المجاورة لها ، ويجوز بتصريح من جهاز شئون البيئة ممارسة بعض هذه الأنشطة فى ضوء القواعد والإجراءات التى بينها القانون وبشرط ألا تؤثر هذه الأنشطة على المحميات الطبيعية.

وفى المملكة العربية السعودية صدر فى عام ١٩٩٤ نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية ، ويتكون هذا النظام من ثمانى عشرة مادة تسرى أحكامها على المحميات الطبيعية فى البر السعوى وفى مياهها الإقليمية. (٦٦٥) وقد أوكل هذا النظام إلى الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها (متمثلة فى مجلس إدارتها) - السابق الحديث عنها - بتحديد موقع المنطقة المحمية ومساحتها بالاتفاق مع الجهات المختصة ، وإدارة المنطقة المحمية وتحديد نوعها والغاية من إقامتها والقيود التى ترد على استخدامها والانتفاع بها ، وبيان الشروط الواجب توافرها من الناحية الفنية والبيئية فى المنطقة التى يتم إعلانها كمحمية طبيعية . وأوجب ضرورة الإعلان عنها فى وسائل الإعلام المرئية والمقروءة ، ولم يجر النظام إقامة المنطقة المحمية على أراضٍ مملوكة ملكية خاصة.

وقد أعطى هذا النظام لموظفى الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها سلطة ضبط إدارى للمحافظة على المحميات الطبيعية داخل المملكة ، وذلك عن طريق منع أى عمل من شأنه الإضرار بهذه المحميات ، مثل الصيد فى جميع أشكاله ووسائله ، والاحتطاب والرعى أو الزراعة داخل المناطق المحمية ما لم يتم وفقاً للقواعد التى يصدرها مجلس إدارة الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية.

كذلك يكون لها حظر حصاد المواد النباتية أو جمعها أو قطعها أو تشويهها أو استئصالها أو قطعها أو تحطيم فصائلها أو إتلاف الأشجار الحية أو أخذها من المناطق المحمية بأى طريقة كانت.

(٦٦٥) انظر بشأن نظام المحميات الطبيعية فى المملكة العربية السعودية والجهات القائمة عليه كلاً من أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ وما بعدها - د. سلوى توفيق بكر ، الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، المرجع السابق ، ص ١٥١ وما بعدها.

كما يحظر إلقاء النفايات والمخلفات بجميع أشكالها أو إحداث أى عمل له أثر سلبي على الأحياء الفطرية داخل المحمية الطبيعية.

المطلب الثاني

الضبط الإداري الخاص بالبيئة العمرانية

يُقصد بالضبط الإداري الخاص بالبيئة العمرانية التدخل بنص تشريعي في النشاط الخاص للأفراد والجماعات في مجال البناء والتعمير ، بغرض حماية النظام العام للبيئة العمرانية ، وذلك عن طريق التأكد من مطابقة المباني والإنشاءات للأصول الفنية والمواصفات العامة للبناء والنواحي الصحية والبيئية.

وعلى ذلك فإن الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير لا يستهدف حماية البيئة وحدها وإنما يستهدف بجوارها حماية الأمن العام لأفراد المجتمع ، عن طريق التأكد من مطابقة المباني والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة في البناء والتعمير حتى لا تتهازل تلك المباني وتضر بأمنهم العام ، كما أنه يستهدف حماية الصحة العامة عن طريق مراعاة المسافات المناسبة بين المباني والمنشآت، ووجود مناوور وفتحات تهوية جيدة لها . علاوة على ذلك فإنه يستهدف كذلك حماية السكينة العامة عن طريق مراعاة مسافات مناسبة فيما بين الإنشاءات وتصميمها بشكل معين يمنع وصول ضوضاء منزل إلى سكان المنزل المجاور ، كذلك منع إنشاء طرق عامة لتسيير المركبات وسطها ، علاوة على بعدها عن المناطق الصناعية والمحلات المقلقة للراحة.

فالضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير وإن كان يتضمن أهداف الضبط الإداري العام التقليدية الثلاثة - السابق الحديث عنها - فإنه يضم إلى جوارها كهدف مستقل عنها حماية البيئة العمرانية وهذا الهدف الأخير هو الذي يعطيه وصف الضبط الإداري الخاص ، لذلك وجب أن يكون هذا النوع من الضبط مقررأ بمقتضى نص تشريعي عندما يقيد حرية الملك الخاص من أجل حماية البيئة العمرانية.

وقد جرت تشريعات البناء والتعمير في الكثير من الدول على منح السلطات المحلية أو البلدية سلطة ضبط إداري خاص في مجال البناء والتعمير ، فتم فرض تقنية الترخيص كإحدى تقنيات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير ، إذ يجب الحصول على هذا الترخيص قبل البدء في إنشاء المبنى وعند تعديلها سواء بالتوسيع أو التعلية أو إزالتها أو هدمها^(٦٦٦) . وبذلك تضمن سلطات الضبط الإداري رقابة مستمرة على المباني في كافة نواحيها وذلك حفاظاً على البيئة العمران.

ففي فرنسا تم فرض نظام تراخيص البناء بهدف تسهيل مهمة إدارات التنظيم في التأكد من احترام المقدمين على إقامة المباني لعدد من القواعد القانونية الأمر المتعلقة بملكية الأراضي ، واستغلالها ، والارتفاع بها ، وتخطيطها عمرانياً ، والهدف الرئيسي من تقرير هذه القواعد احترام القواعد الخاصة بملكية الأراضي القضاء المعدة للبناء سواء تعلقت بالمصلحة العامة أو بالمصلحة الخاصة بملاك البناء ، وذلك وفقاً للغاية المقررة من البناء وطبيعته ومدى مطابقته للمواصفات العامة التي يحددها الحي التابع له المبنى^(٦٦٧).

علاوة على أن نظام البناء والتعمير في فرنسا له علاقة كبيرة بحماية البيئة من التلوث فقد تضمنت اللائحة القومية للبناء الصادرة في ١٤ يونيو ١٩٦٩ ، وكذلك اللائحة القومية للتعمير المدني الصادرة عام ١٩٦٦ ، وأيضاً قوانين الصحة الإقليمية والبلدية الحديد من الاشتراطات الخاصة بحماية البيئة مثل سعة الغرف وقواعد الإضاءة والتهوية ، والعزل الصوتي ، والصرف الصحي ، ومنع تلوث الهواء ، والروائح الكريهة وتفريغ القمامة ، ونسب البناء من إجمالي مساحة

^(٦٦٦) انظر بشأن نظام التراخيص في مجال البناء والتعمير - د. السيد أحمد مرجان ، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٨٦ وما بعدها - د. محمد عثمان جبريل ، الترخيص الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ١٠.

^(٦٦٧) انظر في تفصيل ذلك كلاً من :

H. JACQUOT : Droit de l'urbanisme, 10^e éd , 1989 , Dalloz, P. 446 et s.

L. Jacquignon : Le Droit de l'urbanisme, éd , Eyrolles, Paris, 1967 , P. 35.

الأرض ، وكذلك المساحات الخضراء التي يجب تركها لتنقية الجو ومنع التلوث حول المباني. (٦٦٨)

وفي دولة الكويت تم فرض نظام تراخيص البناء بموجب قرار وزير الدولة للشئون البلدية (١٣٠) لسنة ٢٠٠٨ ، حيث قرر في المادة الأولى منه عدم جواز إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليتها أو هدمها أو ترميمها أو تعديلها أو تغيير معالم أى عقار بحفره أو ردمه أو تسويته إلا بعد الحصول على ترخيص فى ذلك من البلدية.

أحسن هذا القرار الجديد إذ أضاف ترميم المباني إلى الأشياء التي تحتاج إلى ترخيص من البلدية حيث كان القرار رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٥ لا يشترط فى مادته الأولى ضرورة صدور ترخيص بشأن أعمال الترميم على الرغم من خطورتها على البيئة العمرانية ، وما تتطلبه من رقابة الأجهزة البلدية على تنفيذ هذه الأعمال ذلك أن أعمال الترميم إذا تم مباشرتها دون الحصول على ترخيص قد تكون غير مجدية فى توقي خطر تهدم البناء.

وقد أوضحت المادة الثانية طريقة تقديم طلب الترخيص ، والبيانات والمستندات التى ترفق به ، كذلك موافقة بعض الجهات عليه (٦٦٩) ومما يحدد لهذه

(٦٦٨) انظر فى ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٩٥ وما بعدها - والمرجع الفرنسى المشار إليه بذات هامش الصفحة .
J.M. Auby & R. Ducos - Ader , Droit administratif, Précis Dalloz. 1973 , P. 842 , 879 .

(٦٦٩) تنص المادة الثانية من القرار على أن " يقدم طلب الحصول على الترخيص لأى من الأعمال المشار إليها فى المادة الأولى على النموذج المعد لذلك إلى الإدارة المختصة بالبلدية ويجب أن يكون موقعاً عليه المالك أو من يمثله قانوناً ومرفقاً به الملحقات الآتية :

١- البيانات والمستندات والرسومات المعمارية والإنشائية والتنفيذية التى تصنفها البلدية ويجب أن تكون الرسومات أو أية تعديلات فيها موقعاً عليها من مهندس مرخص له بمزاولة المهنة فى الكويت ، ويجوز للبلدية إعفاء المباني قليلة القيمة من توقيع المهندس على الرسومات.

المادة أنها تطلبت موافقة الهيئة العامة للبيئة على الأعمال المطلوب إصدار الترخيص بشأنها ، فهي خير من يُقَدَّر - بما تملكه من وسائل وفنيين - ما إذا كان في الأعمال المطلوبة الترخيص بشأنها إضرار بالبيئة من عدمه.

وقد بينت المادة الخامسة من القرار كيفية إصدار الترخيص ، والمعايير التي تتم قبل إصداره ، كما أجازت المادة السابعة إلغاء الترخيص إلغاءً إدارياً من مدير عام البلدية أو تعديله ووقف جميع الإجراءات المترتبة على تنفيذه إذا ثبت أن الترخيص صدر بالمخالفة للقانون وذلك بشرط ألا يكون المالك قد شرع في القيام بأعمال البناء ، فإذا كان قد شرع في البناء بالفعل ، جاز لمدير عام البلدية وقف جميع الأعمال وتعديل الترخيص والرسوم بما يتفق مع الأنظمة القانونية المعمول بها.

والواقع أن هذا النص مستحدث ولم يكن له نظير في القرار السابق رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٥ ، وقد جاء لمعالجة حالة تحدث كثيراً في الواقع العملي حيث يحصل بعض الأفراد بطريقة أو بأخرى على تراخيص بناء تخالف القانون ، ولم تكن البلدية تملك حيالهم أى وسيلة لإلغاء هذا الترخيص ، فجاء هذا النص لمعالجة هذه الحالة لا سيما وأن التراخيص الصادرة بالمخالفة للقانون تتحول على قواعده الارتفاع والمناور وهي أمور مهمة لحماية البيئة العمرانية والصحة البيئية لسكان المنطقة الموجود بها العقار.

ولكن يؤخذ على هذا النص الجديد أيضاً أنه قنن وضع من قام بالبناء استناداً لترخيص بالمخالفة للقانون وعن طريق الغش مع أن القاعدة أن الغش يفسد كل أمر ، لذلك فإننا نرى ضرورة المساواة بين الحالتين ، بحيث يتم إلغاء الترخيص بالنسبة لمن

٢- - البيانات والمستندات المتعلقة بملكية الأرض وذلك على مسؤولية طالب الترخيص وبخبر أى مساس بحقوق ذوى الشأن المتعلقة بهذه الأرض.

٣- موافقة الهيئة العامة للبيئة والجهات المختصة بالنسبة للمباني المقامة فى المناطق الصناعية أو المعدة للاستغلال الصناعى.

٤- موافقة الإدارة العامة للإطفاء بالنسبة للأبنية التى تحددها البلدية.

٥- موافقة وزارة الطاقة على الخدمات الخاصة بالكهرباء والماء وعلى الإدارة المختصة بتلقى طلبات الترخيص أن تعطى طالب الترخيص إيصالاً باستلام الطلب ومرفقاته.

قام بالبناء أو من لم يقم ، مع إزالة الأعمال التى تم تنفيذها إدارياً ، لأنها لا توجد حماية قانونية لها ، باعتبار أنها تمت بناءً على ترخيص مخالف للقانون.

وقد أعطت المادة الثامنة عشرة من القرار لموظفى البلدية سلطة ضبط إدارى خاص قلمهم حق دخول مواقع الأعمال لمراقبة سير العمل على الوجه الصادر به الترخيص وإثبات ما يقع من مخالفات واتخاذ الإجراءات المقررة فى شأنها ، ويكون لهم التنبية كتابية على الصادر لهم الترخيص أو المشرفين على التنفيذ إلى ما يحدث فى هذه الأعمال من إخلال بالأصول الفنية وسوء استخدام المواد ، ويجب على المالك أو من يمثلته قانوناً وكذلك المقاول أو المهندس المشرف تمكين هؤلاء الموظفين من القيام بواجباتهم فى هذا الشأن. (٦٧٠)

وفى جمهورية مصر العربية تقرر نظام تراخيص البناء الحالى بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن توجيهِ وتنظيم أعمال البناء والمعدل بمقتضى القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ حيث حددت المادة الرابعة (٦٧١) منه أعمال البناء والعمران التى تتطلب صدور ترخيص بشأنها ، ومنها : إنشاء المباني أو إقامة الأعمال أو توسيعها أو تعديلها أو تعديلها أو تدعيمها أو إجراء أى تشطيبات خارجية لها وعليه فلا بد من الحصول على ترخيص من إدارة التنظيم المختصة بشأن هذه الأعمال قبل مباشرتها أو الشروع فيها بأى عمل وإلا أضحت هذه الأعمال مخالفة للقانون للقيام بها بدون ترخيص. (٦٧٢)

(٦٧٠) راجع فى ذلك المادة الثامنة عشرة من القرار رقم (١٣٠) لسنة ٢٠٠٨ .

(٦٧١) تنص المادة الرابعة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المعدلة بمقتضى القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ على أنه " لا يجوز إنشاء مباني أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعديلها أو تدعيمها أو إجراء أى تشطيبات خارجية إلا بعد الحصول على ترخيص قسئ ذلك من الجهات الإدارية المختصة بشئون التنظيم وفقاً لما يبينه اللائحة التنفيذية .

(٦٧٢) انظر د. السيد أحمد مرجان ، تراخيص أعمال البناء والهدم ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ - والمستشار حامد الشريف، شرح أحكام المباني فى التشريع المصرى فقهاً وقضاءً ، القاهرة ، طبعة ١٩٨٣ ، بدون دار نشر ، ص ٥٣ وما بعدها - د. محمد أحمد فتح الباب ، النظام القانونى لأحكام البناء فى مصر ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ١٣٨ .

ولم تجز الفقرة الثالثة من المادة الرابعة - سالفه الذكر - صدور ترخيص بالمباني والأعمال المشار إليها ، إلا إذا كانت مطابقة لأحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته ، ومتفقة مع الأصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون.

وقد أسند القانون لللائحة التنفيذية بيان الاختصاصات المخولة لسلطات الضبط الإدارى المحلية فى وضع الشروط المتعلقة بأوضاع وظروف البيئة والقواعد الخاصة بالواجهات الخارجية.

وقد بينت المواد أرقام (٢٢) و (٢٣) و (٢٤) و (٢٥) و (٢٦) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار وزير الإسكان والمرافق رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٩٦^(٦٢٣) كيفية تقديم طلبات الترخيص والمستندات الواجب إرفاقها بها ، والواجبات الملقة على الصادر لصالحه الترخيص.

وقد أعطت المادة السابعة والعشرون من اللائحة التنفيذية لسلطة الضبط الإدارى الخاص بالبناء والتعمير والمتمثلة فى مهندسى التنظيم - بالجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم بالوحدة المحلية التى يقع فى دائرتها قطعة الأرض المطلوب ترخيصها أو الصادر لها ترخيص - مكنة التحقق من مطابقة المستندات والبيانات المقدمة مع طلب الترخيص للواقع عن طريق إجراء معاينات قبل صرف الترخيص من ناحية ، والمرور على مواقع الأعمال الصادر لها ترخيص للتحقق ومتابعة ما يجرى من أعمال ومدى مطابقتها للقانون والتراخيص المنصرفة لها من الحى من ناحية أخرى.

وقد أجازت المادة التاسعة والعشرون من اللائحة التنفيذية لوزير الإسكان والمرافق بناء على طلب المحافظ المختص واقتراح المجلس الشعبى المحلى الواقع فى نطاقه قطعة الأرض المطلوب إصدار ترخيص بناء لها أن يحدد بقرارات تصدر عنه طابعاً خاصاً أو لوناً معيناً أو مادة خاصة بمظهر البناء أو إنشائه ، أو يحدد مسافات للارتداد بالبناء خلف خطوط التنظيم المعتمدة أو حدود الطريق ، وأن يحدد مسافات

^(٦٢٣) منشور بجريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ١٧٠ تابع (ب) الصادر بتاريخ ١/٨/١٩٩٦.

تترك بين البناء وحدود الأرض بالقدر الذى يراه ، وتراقب سلطات الضبط الإدارى المحلى المتمثلة فى مهندسى التنظيم بالحى المختص مدى مراعاة هذه القواعد.

وفى حالة صدور ترخيص على خلاف القواعد السابقة فإنه يكون للأفراد الحق فى اللجوء إلى القضاء الإدارى بطلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالترخيص وإلغائه إذا كان من شأن قرار الترخيص الإضرار بمراكزهم القانونية وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه " ومن حيث إن ما يدفع به الطاعن من عدم قبول الدعوى شكلاً لا يقوم على سند صحيح من الواقع أو القانون ، ذلك أن الترخيص الصادر الطاعن تحت رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨٣ ، لا يتضمن أية إشارة إلى أعمال التعديل التى رخص للطاعن بها ، وعلى ذلك ، فإن القيام بأعمال التعديل ، فى واقعة المنازعة الماثلة ، وما اقتضته بحكم الضرورة وال لزوم من تتابع ، يتيح لذوى الشأن وأصحاب المصلحة متى كشفت تلك الأعمال - فى تقريرهم - عن مساس بسلامة المبنى أن يقيموا الدعوى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء الترخيص بحسبانه يخالف شرعية تقريره وأساس استلزامه قانوناً وهو التحقق من أن الأعمال التى تم إجراؤها مما لا يترتب عليها - فى المقام الأول - آثار تؤثر على سلامة العقار أو أمن السكان أو المارة أو الجيران . ولا يشترط لإقامة الدعوى بذلك سابقة التظلم عن موضوعها للجهة الإدارية المختصة أو الجهة الرئاسية لها . وعلى ذلك فإنه وأياً ما يكون من مدى صحة الترخيص من الناحية الشكلية أو الإجرائية بأن يكون طلبه وتقريره متفقاً مع الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء المعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ ، واللائحة التنفيذية الصادرة له ، بما تتطلبه من أوضاع وشروط يجب استيفائها سواء من صاحب الشأن الذى يتقدم بطلب الترخيص أو من الجهة الإدارية المختصة بالبت فى الطلب وعلى الأخص احترامها حقاً للالتزام المفروض عليها بمقتضى حكم الفقرة الثالثة من المادة ٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه من ضرورة التحقق من مطابقة الأعمال المرخص بها لأحكام القانون المشار إليه واتفاقها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التى تحددها اللائحة التنفيذية ، ويفترض توافر كل ذلك فى

الترخيص ، باعتبار أنه - بحسب الأصل - يتمتع بقرينة الصحة التي يتمتع بها شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري ، فإن ما قد يترتب على تنفيذ الترخيص وحتى بافتراض الالتزام في ذلك بما نص عليه الترخيص دون تجاوز من آثار يقدر صاحب المصلحة أنها تضر بسلامة المبنى أو أمن السكان أو الجيران أو المارة ، مما يتيح - طالما كان التنفيذ مستمراً والآثار متجددة أو متفاقمة - إقامة الدعوى بطلب وقف تنفيذ الترخيص وإلغائه ، والقول بغير ذلك مؤداه الاستمرار في تنفيذ الأعمال ، طالما استندت إلى ترخيص ، حتى وإن ثبت في التنفيذ أن استمرارها أو إتمامها من شأنه الإخلال بسلامة المبنى أو أمن السكان .^(٦٧٤)

المطلب الثالث

الضبط الإداري الخاص بالطرق العامة

يقصد بالضبط الإداري الخاص بالطرق العامة^(٦٧٥) التدخل بنص تشريعي في النشاط الخاص للأفراد والجماعات بهدف حفظ النظام العام في الطرق العامة.^(٦٧٦)

1

^(٦٧٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٥٥٩ لسنة ٣٤ ق . جلسة ١٩٩٠/٢/٣ .

^(٦٧٥) وتأتي أهمية تناول الضبط الإداري الخاص بالطرق العامة باعتباره المنوط به حفظ النظام العام الخاص بهذه الطرق ، والتي لها قيمة جوهرية في الدول المعاصرة إذ أصبحت من السمات الحضارية للدول المتقدمة والنامية وليس هناك خلاف على الأهمية الاقتصادية للطرق العامة بجميع أنواعها ، فتلك الأهمية هي المحرك الرئيسي في إنشائها وعلى شبكة الطرق العامة في الدولة تزدهر تجارتها الداخلية والخارجية ، وبالطبع لا يمكن إغفال أهمية الطرق العامة من النواحي السياسية والأمنية والاجتماعية فهي من أهم دعائم التضامن السياسي واستتباب الأمن وتقوية الروابط الاجتماعية . انظر في دراسة تفصيلية لأنواع الطرق العامة وأهميتها ونظامها القانوني كلاً من : المستشار مدحت حافظ إبراهيم ، النظام القانوني للطرق العامة ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها - د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانوني للطرق العامة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٣٧ وما بعدها .

^(٦٧٦) يقصد بالطريق العام الحيز أو الأرض الفضاء المملوكة للدولة والمخصص للمرور العام ويستعمله الأفراد للوصول إلى مساكنهم أو محال أعمالهم .

ويأخذ مفهوم النظام العام في إطار الضبط الإداري الخاص بالطرق العامة معنى واسعاً عن معناه التقليدي ، فهو لا يقتصر على حماية عناصره التقليدية الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وإنما يشمل بجوارها عناصر أخرى مثل حماية البيئة ، والمحافظة على سلامة الطرق وصيانتها وجمالها ، وكذلك الحفاظ على تخصيص الطرق العامة للنفع العام.

وتتوزع النصوص التشريعية المقررة لسلطة الضبط الإداري الخاص بالطرق العامة بين عدة تشريعات مثل تشريعات البلدية والتخطيط العمراني ، وتشريعات المرور ، والتشريعات الخاصة بالنظافة العامة ولكن يجمعها نظام قانوني واحد فجميعها تتدخل في النشاط الخاص بهدف حفظ النظام العام الخاص بالطرق العامة.

ففي فرنسا يُمارس العمدة باعتباره سلطة ضبط محلي دوراً هاماً في مجال ضبط حركة المرور؛ إذ يُباشر سلطات الضبط على الطرق القومية والطرق الموجودة بداخل التجمعات الحضرية ^(٦٧٧) طبقاً للمادة ٢/٢٢١٣ ^(٦٧٨) من التقنين

= انظر المادة الثانية من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء في مصر المنشورة بجريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ١٧٠ تابع (ب) ، الصادر في ١ / ٨ / ١٩٩٦ .

^(٦٧٧) انظر في ذلك تفصيلاً د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانوني للطرق العامة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ وما بعدها.

(٦٧٨)

1 - Art. L. 2213 - 2.

" Le maire peut. Par arrêté. motivé . eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement :

1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines de portions de voie ou réserver cet accès. à certaines heures. à diverses catégories d'usagers ou véhicules. "

2 - 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux. ainsi que la desserte des immeubles riverains.

العام للجماعات المحلية Code général des collectivités territoriales
يكون له :

- ١- وضع لائحة ضبط تحظر استعمال طرق معينة في داخل البلدة أو أجزاء محددة من هذه الطرق في ساعات معينة ، سواء اقتصر هذا الحظر على الأفراد أو المركبات.
- ٢- وضع لائحة تنظم وقوف المركبات ووسائل المواصلات الأخرى الخاصة بأصحاب العقارات المطلة على الطريق العام.
- ٣- وضع قواعد عامة تنظم حق الأفراد حاملي بطاقات الوقوف المنصوص عليها في المادة ٢٤١ / ٣ / ٢ من تقنين العمل الاجتماعي والأسرى ، بحيث يتم التوضيح للجميع أن هناك أماكن مخصصة لأصحاب هذه البطاقات مع بيان الأماكن التي لا يكون لهم الحق في استعمال هذه البطاقات فيها.
- ٤- لا يجوز لغير حاملي بطاقات الوقوف هذه استعمال الأماكن المذكورة ، ويجوز لسلطات الضبط المحلي اعتبار أي مركبة تقف بدون أن يكون صاحبها حاملاً لبطاقة وقوف عائقاً مادياً تجب إزالته.

= 3 - 3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte de stationnement prévue à l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles.

4 - Il peut délivrer des autorisations de stationnement donnant droit à l'usage de ces emplacements sur le territoire communal. aux personnes titulaires de la carte Station debout pénible prévue à l'article L. 241-3-1 du même code Le stationnement sans autorisation d'un véhicule sur ces emplacements réservés est considéré comme gênant.

نص الفقرة من المادة نقلاً عن د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانوني للطرق العامة ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٣٧.

كذلك أجازت المادة ٢٢١٣ / ٣^(١٧٩) من ذات التقنين للعمدة بقرار مسبب منه :

١- أن يخصص أماكن وقوف على الطرق العامة للمركبات المخصصة للمرافق العامة الحيوية مثل البنوك وبخاصة المركبات المخصصة لنقل الأموال أو المصوغات أو المعادن النفيسة . وذلك سواء بصفة مؤقتة أو دائمة.

٢- تخصيص أماكن على جانبي الطريق لوقوف مركبات النقل العام والأجرة لنقل الركاب أو شحن وتفريغ البضائع لمركبات النقل.

كذلك أجازت ذات المادة في فقرتها الرابعة^(١٨٠) للعمدة بقرار مسبب

(١٧٩)

1 - Art. L. 2213 - 3.

" Le maire peut. Par arrêté. motivé :

1° Instituer, à titre permanent ou provisoire. Pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions.

Pour les véhicules de transport de fonds. de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération. "

2 - 2° Réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds. de bijoux ou de métaux précieux. dans le cadre de leurs missions et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises.

نقلًا عن د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانوني للطرق العامة ، المرجع السابق ،

هامش ص ٢٣٨.

(١٨٠)

1 - Art. L. 2213 - 4.

" Le maire peut. Par arrêté. motivé , interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques. Écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. " =

يصدر عنه اتخاذ الإجراءات الآتية :

١- حظر مرور المركبات في طرق معينة أو أجزاء منها في مناطق محددة من البلدة وذلك نظراً لإمكان وجود خطورة من مرور المركبات في هذه المناطق ، وهذه الخطورة قد تكون بسبب المحافظة على السكينة العامة أو الهواء من التلوث أو من أجل حماية المحميات الطبيعية أو لوجود طبيعة سياحية أو جمالية لهذه القطاعات أو لحماية الغابات والبيئة الزراعية فيها.

٢- وضع مواعيد محددة لدخول الطرق العامة ببعض الأماكن وبنسبة معينة من الضوضاء تبدو مقبولة بشأن الأنشطة الممارسة على الطريق العام ، ويستثنى من ذلك الأصوات المرتفعة للمركبات الناتجة عن طبيعة عمل المرفق مثال ذلك المواقف العمومية للحافلات.

وفي دولة الكويت ينظم الضبط الإداري الخاص بالطرق العامة عدة نصوص وردت في قانون المرور ، وقانون البلدية واللوائح الصادرة تنفيذاً له ، وتُجمع هذه النصوص على إعطاء رجال المرور سلطة ضبط إداري خاص في حماية أمن الطريق ووقاية الصحة العامة والسكينة العامة فيه ، كما أن رجال البلدية الذين تثبت لهم صفة الضبط الإداري يساهمون في حماية الطرق العامة من خلال المحافظة على النظافة العامة والصحة العامة وجمال الطرق ورواقها وتخصيصها للنفع العام . وسوف نستعرض كيف يساهم كل منهم في حماية بيئة الطرق العامة.

= 2 - Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, Par arrêté motivé. soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique. à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels. "

نقلًا عن د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانوني للطرق العامة ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٣٩ .

يعتبر قانون المرور الكويتي رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون ٥٢ لسنة ٢٠٠١^(٦٨١) المصدر الرئيسي للقواعد المنظمة لاستعمال الطرق العامة ، ومن بين هذه القواعد إعطاء سلطة ضبط إداري خاص لحفظ الأمن العام وسلامة الطرق ونظافتها والمحافظة على الهدوء العام فيها ، ومنع التلوث^(٦٨٢) ويبدو ذلك

^(٦٨١) جدير بالذكر أن قانون المرور رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ ليس أول تشريع لتنظيم المرور في دولة الكويت فقد سبقه المرسوم الأميري رقم ١٣ لسنة ١٩٥٩ وهو أول قانون ينظم المرور في دولة الكويت عقب ذلك تم استبداله عام ١٩٧٦ بالمرسوم بقانون الحالي رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن المرور وقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا الأخير بموجب القرار الوزاري رقم ٨١ لسنة ١٩٧٦ ، وقد عدل هذا القانون بموجب القانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١ حيث سلك القانون الحالي مسلكاً متشديداً في معظم المخالفات بغية الإسهام في الحد منها ، وفي حوادث الطريق المترتبة عليها . انظر في تفصيل ذلك كلاً من د. خليفة ثامر الحميدة ، دور الضبط الإداري في حماية أمن الطريق ، دراسة في التشريع الكويتي ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، تصدر عن جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة ٢٠ العدد ٣٩ محرم ١٤٢٦ هـ ، ص ٢٩٨ - د. دلوود عبد الرزاق الباز ، دور الضبط الإداري والجزاءات الإدارية في الوقاية من حوادث المرور ، مجلة المحامي ، جمعية المحامين الكويتيين ، السنة التاسعة والعشرون ، يوليو أغسطس سبتمبر ، ٢٠٠٥ ص ٧٥ .

^(٦٨٢) جدير بالذكر أن حماية البيئة في نطاق قانون المرور لا تتم فقط من خلال ممارسة وظيفة الضبط الإداري وإنما تمتد كذلك إلى وظيفة الضبط القضائي التي يمارسها رجال المرور في كشف الجرائم التي نص عليها هذا القانون بغية تقديم مرتكبيها للمحاكمة من ذلك ما نصبت عليه المادة ٣٤ من القانون من معاقبة كل من تسبب نتيجة مخالفة أحكام قانون المرور ولائحته التنفيذية في وقوع حادث بضرر بممتلكات الأفراد أو المرافق العامة ، أو كل من تعمد تعطيل أو إعاقة حركة المرور في الطرق العامة . وما قرره المادة ٣٥ من معاقبة من يقود مركبة تصدر منها أصوات مزعجة أو ينبعث منها دخان كثيف أو رائحة كريهة أو يتطاير من حمولتها أو يسيل منها مواد قابلة للاشتعال أو مضرة بالصحة أو مؤثرة في صلاحية الطريق أو يتساقط من حمولتها ما يشكل خطراً على مستعملي الطريق ، أو استعمال مصابيح أو مكبرات صوت أو آلات تنبيه أو أي أجهزة أخرى خلاف المصرح بها قانوناً ، أو إلحاق أضرار أو تلفيات بالعلامات المرورية والإشارات الضوئية وأجهزة الضبط والمراقبة المرورية أو تغيير معالمها أو أماكنها أو اتجاهاتها أو وضع ملصقات عليها ولكن نظراً لاقتران هذه الدراسة على الحماية الإدارية للبيئة فإنه يخرج عن إطارها تناول الحماية التي تتم من خلال النصوص الجنائية والعقابية .

واضحاً مما قرره المادتان (٢٦ ، ٤٥) من القانون ، فقد بينت المادة (٢٦) هذه السلطة حين أوكلت إلى الأجهزة المختصة بوزارة الداخلية سلطة وضع القواعد والنظم اللازمة لتنظيم حركة المرور وتأمين سلامتها وسلامة الركاب والمشاة والمركبات والإشراف على تنفيذها ، ولهذه الأجهزة تنظيم وتحديد أماكن لافتات وإشارة المرور الضوئية وعلامات المرور الدولية وغير ذلك ، كما تنظم وتحدد أماكن انتظار ووقوف المركبات بأنواعها ، ومواقف سيارات الأجرة والباص العام ، وأماكن سير وعبور المشاة ، ولها بصفة عامة اتخاذ كافة الإجراءات وإصدار التعليمات الكفيلة بضمان حركة المرور وتأمين السلامة للجميع . كذلك قررت المادة (٤٥) بأن تتولى الأجهزة المختصة بوزارة الداخلية الإشراف على انتظام حركة المرور وتطبيق أحكام القانون .

كذلك فرض قانون المرور نظام ترخيص السوق (القيادة) كإحدى وسائل الضبط الإداري ، فقد قررت المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ قاعدة عامة مفادها عدم جواز تسيير أى مركبة من أى نوع على الطريق إلا بعد الحصول على ترخيص وتخصيص رقم لها من الإدارة العامة للمرور . (٦٨٢)

كذلك قرر قانون بلدية الكويت رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ فى مادته الثانية (٦٨٣)

(٦٨٢) جدير بالذكر أن هذه المادة قد استتبت بعض المركبات من الحصول على الترخيص وهى المركبات الآلية المسجلة لدى السلطات العسكرية والتي تحمل أرقامها ، والمركبات الآلية للعابرين الأجانب والسائحين بالشروط الواردة باللائحة التنفيذية والمركبات التى تحمل أرقاماً تجارية وذلك بالشروط الواردة باللائحة التنفيذية.

(٦٨٣) تنص المادة الثانية من قانون بلدية الكويت رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ على أن " تعمل البلدية بصفة عامة على تقدم العمران وإبراز الطابع الكويتى العربى الإسلامى والمحافظة على التراث المعمارى وإبرازه بصورة متجددة وتوفير الخدمات البلدية للسكان وتتولى على وجه الخصوص إقرار المخططات الهيكلية ومسح الأراضى وتنظيم المدن والقرى والنضواحي والمناطق والجزر وتجميلها ووقاية الصحة العامة فيها بتأمين سلامة الموارد الغذائية والمحافظة على الراحة العامة والنظافة وسلامة البيئة وحمايتها ... " .

سلطة ضبط إدارى خاص لحماية البيئة فى الطرق العامة^(١٨٥) وقد صدرت استنادا لذلك عدة لوائح فرضت نظام الترخيص كإحدى تقنيات الضبط الإدارى للمحافظة على بيئة الطرق العامة وجمالها ورونتها ، من ذلك ما فرضته لائحة تنظيم أعمال نقل النفايات رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدلة بقرار وزير الأشغال العامة ووزير الدولة لشئون البلدية رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٧ بتحديد أوقات معينة لنقل النفايات بالطرق العامة ، وشكل معين للمركبات التى يتم النقل فيها وذلك حتى لا تتساقط أو تتسرب هذه النفايات فى الطريق العام فتؤدى إلى تلوثه وانبعاث الروائح الكريهة والإضرار به والإخلال بجماله ورونته العام.

وما تضمنته لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ فى مادتها التاسعة من ضرورة توافر شروط معينة فى

^(١٨٥) ولا تقتصر حماية بيئة الطرق العامة فى نطاق قانون البلدية والمراسيم الصادرة استنادا له على وظيفة الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة ، وإنما يمكن توفير هذه الحماية من خلال وظيفة الضبط القضائى التى تضمنها هذا القانون والمراسيم الصادرة طبقا له . ومن ذلك المرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٧ بشأن حظر بعض الأفعال المضرة بالنظافة العامة والمزروعات.

حيث نصت المادة الأولى منه على أن " يحظر إلقاء القمامة والأوراق والمخارم وعلب وأعقاب السجائر أو المخلفات أيا كانت على الأرصفة وفى الشوارع والطرق والميادين والمساحات والمواقف والحدائق والأراضى العامة.

كما يحظر البصق فى الأماكن المشار إليها فى الفقرة السابقة أو التبول أو التغوط فى غير الأماكن المعدة لذلك " .

كما نصت المادة الثانية على أنه " يحظر إتلاف المزروعات والنباتات والأشجار وقطف الأزهار والثمار فى الشوارع والميادين والحدائق العامة.

كما يحظر اقتلاع الأشجار والنباتات البرية أينما وجدت فى الأراضى العامة " .

كما نصت المادة الثالثة على أنه " مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالغرامة التى لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على مائتى دينار " .

كما نصت المادة الرابعة على أنه " يصدر وزير الدولة للشؤون البلدية قراراً بتحديد الأشخاص المنوط بهم ضبط المخالفات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتحرير المحاضر اللازمة بشأنها وإحالتها إلى الادعاء العام " .

وسائل نقل المواشى والدواجن بالطرق العامة ، حتى لا تسقط من هذه الوسائل فتثير عدم الطمأنينة بين قاندى المركبات.

كما فرضت لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصفة العامة للاستغلال التجارى الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٦ فى مادتها الأولى عدم جواز إشغال الطرق العامة أو الميادين أو الأرصفة أو الساحات بغير ترخيص من البلدية ، وقد اشترطت لصدور الترخيص عدة شروط؛^(٦٨٦) منها : الالتزام بقواعد النظافة العامة فى الطرق ، وعدم الترخيص

^(٦٨٦) وقد نظمت هذه الشروط المواد (٢ ، ٣ ، ٤ ، ٨) فقد نصت المادة الثانية على أن : يلزم للترخيص باستغلال الأرصفة والساحات الواقعة أمام المحلات توفر الشروط والضوابط الآتية :

١- أن تكون الساحة أو الرصيف بمواجهة المحل (عرض المحل) مباشرة وملاصقة له فقط.

٢- ألا يؤثر الاستغلال على طرق المشاة أو إعاقه الحركة بصفة عامة وعلى أن يترك ما لا يقل عن ثلاثة أمتار للمشاة وألا يزيد طول المساحة المستعملة من الرصيف أمام المحل عن (١٠ م) كحد أقصى باستثناء المطاعم والمقاهى شريطة موافقة إدارة التنظيم على ألا تزيد المساحة على (١٠٠ م^٢) مائة متر مربع شريطة الالتزام بما جاء فى البند رقم (١).

٣- أن يتم إخلاء المساحة المرخصة فى حالة تغيير نشاط المحل.

٤- يلتزم المرخص له بتبليط المساحة المرخصة له أمام المحل مع توحيد نوعية ولون البلاط بعد أخذ موافقة إدارة البناء مع مراعاة أنظمة السلامة.

٥- يجوز بموافقة من البلدية القيام بالزراعات التجميلية أو أى نواح جمالية أخرى والامتناع عن أى فعل ينتج عنه تشويه المنظر العام.

٦- الالتزام بقواعد النظافة العامة.

المادة الثالثة :

يجوز للبلدية الترخيص باستغلال الأرصفة والساحات بالنسبة للمحلات التى تمارس الأنشطة التالية :

١- المطاعم بمختلف أنواعها (الشوايات المغلفة - الكراسى والطاولات).

٢- المقاهى (الكراسى والطاولات).

٣- المكتبات.

إلا لأنشطة لا تتنافر مع الاستعمال الأصلي للطريق العام.

كما فرضت لائحة الزراعة للسكن الخاص النموذجي الصادرة بقرار وزير الأشغال العامة ووزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٢ نظام الترخيص للزراعة التجميلية لمساحات الأرصفة والطرق العامة والواقعة بداخل المناطق السكنية ، أو التي تحدها المناطق السكنية . فقررت السماح بالزراعة التجميلية لارتدادات الطرق الملاصقة للعقارات في مناطق السكن الخاص النموذجي بعد الحصول على ترخيص من إدارة البلدية المختصة ووضعت شروطاً محددة لهذا الترخيص حتى لا يؤدي إلى الإضرار بالطرق العامة أو التأثير^(٦٨٧)

٤- = لعب الأطفال.

٥- الأواني المنزلية.

٦- البنشر وكهرباء السيارات.

٧- الدراجات بأنواعها والقوارب البحرية (الجت سكي).

٨- مكاتب بيع وشراء وتأجير السيارات.

٩- مواد البناء.

المادة الرابعة :

يجوز للبلدية الترخيص مؤقتاً باستغلال المساحات والأماكن العامة بالنسبة للأنشطة التالية :

١- يرخّص للشركات والمؤسسات التجارية بوضع الأجهزة الأوتوماتيكية لبيع المنتجات

الغذائية الخاصة بها بعد موافقة الجهة المسؤولة عن المبني في المواقع التالية :

(أ) أمام الأماكن العامة العائدة للدولة باختلاف أنشطتها وأنواعها (خارج أسوار الممتلكات العامة).

(ب) أمام محلات بيع وتداول وتجهيز وإعداد المواد الغذائية المختلفة ويجب وضع بلاط خاص يتناسب مع نشاط العمل.

٢- المراجيح وألعاب الأطفال في مناسبات الأعياد شريطة التقيد بأنظمة السلامة.

٣- سيارات الجوائز وما في حكمها.

المادة الخامسة :

لا تزيد مدة الترخيص عن سنة ميلادية قابلة للتجديد لمدة مماثلة.

^(٦٨٨) فقد نصت المادة الرابعة من اللائحة على أن " تعتبر الشروط والضوابط أنشاء أساساً

لترخيص الزراعة التجميلية في مناطق السكن الخاص والنموذجي على النحو التالي : -

فى تخصيصها للنفع العام.

وفى جمهورية مصر العربية يستند الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة لعدة نصوص تشريعية وردت بصفة أساسية فى قانون البيئة المصرى ، وقانون الطرق العامة ، وقانون المرور ، وبصفة ثانوية فى بعض التشريعات الخاصة بالنظافة العامة وإشغال الطرق العامة . وسوف نستعرض كيفية حماية بيئة الطرق العامة فى كل تشريع من هذه التشريعات.

(أ) ضبط الطرق العامة فى نطاق قانون حماية البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ :

أوجب المشرع المصرى فى البابين الأول والثانى من قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ حماية البيئة الأرضية والهوائية من التلوث ، وذلك بفرض قيود عديدة لمنع إلقاء المواد والنفايات الخطرة فى الطرق العامة وذلك للحفاظ على بيئتها من التلوث ، فقد قررت المادة (٢٩) من قانون البيئة فرض التزام على جميع الجهات والأفراد عند القيام بأعمال التنقيب أو الحفر أو البناء أو الهدم ، أو

-
- ١- الحد الأقصى المسموح به لزراعة المساحات هو (١٠٠ %) من مساحة القسيمة وبعق لا يزيد عن (٢٥ م) كمسطحات خضراء من سور القسيمة.
- ٢- لا يرخص بزراعة ساحات الأرصفة بعرض (٤ م) وأقل (وهى المسافة بين سور القسيمة وحجر الرصيف) ويسمح بزراعة الأرصفة والمساحات التى تزيد على (٤ م) وفقاً للارتدادات التالية :

(أ) ترك ارتداد مسافة (٢ م) من حجر الرصيف وذلك فى الشوارع الداخلية التخديمية التى تمر بها الخدمات وعند المنحنيات بترك ارتداد مسافة (٣ م) من المنحنى.

(ب) ترك ارتداد مسافة (٣ م) من حجر الرصيف وذلك فى الشوارع التخديمية الداخلية (الشارع التجميعى هو الشارع الذى يجمع بين الشوارع التخديمية وأيضاً الشوارع التى تفصل بين القطع بنفس المنطقة) وعند المنحنيات بترك ارتداد (٤,٥ م) من المنحنى.

(ت) ترك ارتداد مسافة (٥ م) من حجر الرصيف وذلك فى الساحات والأرصفة فى الشوارع التجميعية الرئيسية التى تفصل المناطق وعند المنحنيات بترك مسافة (٧,٥ م) من المنحنى.....*

نقل ما ينتج عنها من مخلفات أو أثرية باتخاذ الاحتياطات اللازمة للتخزين أو النقل
الأمين لها لمنع تطايرها . وقد أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري
الاشتراطات الواجب توافرها في عربات نقل هذه المخلفات ، وأوقات نقلها. (٦٨٨)

كذلك قرر قانون البيئة المصري في مادته السادسة والثلاثين عدم السماح
بترخيص المركبات التي يزيد فيها نسبة العادم المنبعث عن حصد معين ، وعدم
جواز استخدام آلات أو محركات أو مركبات ينتج عنها عادم يجاوز الحصد الذي

(٦٨٨) نصت المادة الثامنة والعشرون من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري الصادرة بقرار
رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ المعدل بقراره رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠٠٥ في
بندها ثالثاً على ما يلي :

* ثالثاً : مرحلة نقل النفايات الخطرة :

١- يحظر نقل النفايات الخطرة بغير وسائل النقل التابعة للجهات المرخص لها بإدارة
النفايات الخطرة ، ويجب أن تتوفر في هذه الوسائل الاشتراطات التالية :

(أ) أن تكون مركبات النقل مجهزة بكافة وسائل الأمان ، وفي حالة جيدة صالحة
للعمل .

(ب) أن تكون سعة مركبات النقل وعدد دوراتها مناسبة لكميات النفايات الخطرة .

(ت) أن يتولى قيادة هذه المركبات نوعية مدربة من السائقين قادرة على حسن التصرف
خاصة في حالة الطوارئ .

(ث) أن توضع على المركبات علامات واضحة تحدد مدى خطورة حمولتها والأسلوب
الأمثل للتصرف في حالة الطوارئ .

٢- تحديد خطوط سير مركبات نقل النفايات الخطرة ، وإخطار سلطات الدفاع المدني فوراً
بأى تغير يطرأ عليها ، بما يسمح لها بالتصرف السريع والسليم في حالة الطوارئ .

٣- حظر مرور مركبات نقل النفايات الخطرة داخل التجمعات السكنية والعمرانية وفي
منطقة وسط المدينة خلال ساعات النهار .

٤- يجب إخطار الجهة المسئولة بعنوان الجراج الذي تلوى إليه مركبات نقل النفايات
الخطرة ورقم وتاريخ الترخيص .

٥- يجب مداومة غسل وتطهير مركبات نقل النفايات الخطرة بعد كل استخدام طبقاً
للتعليمات التي تضعها وزارة الصحة بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة المنصوص
عليها في المادة (٤٠) من هذه اللائحة ، وتعد المياه الناتجة عن عمليات الغسل نفايات
خطرة .

تقرره اللائحة التنفيذية للقانون ، فيجب أن يكون محرك السيارة بحالة جيدة ولا يخرج منه دخان كثيف بصفة مستمرة ، ويحتاج الأمر إلى إنشاء محطات لفحص واختبار عوادم المركبات وشبكة لرصد نوعية الهواء (١٨٩) بحيث لا يتم تجديد

(١٨٩) قام جهاز شئون البيئة بإنشاء محطة لفحص واختبار عوادم السيارات بمنطقة شبرا الخيمة في منتصف عام ٢٠٠٠ بتكلفة قدرها عشرة ملايين جنيه ، وتعمل بنظام إلكترونى يعتمد على استخدام أجهزة الكمبيوتر وأحدث أجهزة قياس العادم والدخان ، ولا يستغرق فحص المركبة أكثر من أربع دقائق ، كما تم إنشاء محطة تفتيش للأتوبيسات والمركبات ذات الخدمة الشاقة لقياس العادم للمركبات أثناء تشغيلها بشركة مصر للبترول في منطقة غمرة وهو الأول من نوعه في الشرق الأوسط الذى يقوم باختبار عادم الأتوبيسات التى تعمل بوقود الديزل أو الغاز الطبيعى أثناء تشغيل أو إيقاف هذه المركبات.

ثم تم تطبيق برنامج فحص عوادم السيارات في محافظة القاهرة حيث تم توفير ٨٨ جهازا لفحص العادم لجميع أنواع السيارات متوزع على ٢٢ وحدة مرور لفحص أكثر من مليون سيارة بالقاهرة ، ثم تم تطبيقه في محافظة الإسكندرية في أول سبتمبر ٢٠٠٢ لاختبار ٣٣٥ ألف سيارة والتأكد من مطابقة عوادمها للمعايير والاشتراطات المنصوص عليها بقانون البيئة.

كما تم إنشاء شبكة كبرى لرصد نوعية الهواء وتضم ٤٢ محطة رصد منها ١٩ محطة رصد أئوماتيكية تقوم برصد الهواء لحظة بلحظة وتقوم بتخزين البيانات على الحاسب الآلى بكل موقع ، وتوجد ٢٣ محطة رصد تعمل بالضرق التقليدية ، في القاهرة الكبرى ١٤ محطة رصد والإسكندرية ٨ محطات ، والدلتا والقناة ١٠ محطات والوجه القبلى ٩ محطات ، وفى سيناء محطة واحدة ، وترتبط المحطات الأئوماتيكية ومحطات الأرصاد المناخية بحاسب رئيسى فى جهاز شئون البيئة وتقوم الشبكات برصد أهم العناصر الملوثة للهواء وهى ثانى أكسيد الكبريت وأكاسيد النيتروجين أو أكسيد الكربون والأوزون والأتربة الكلية العالقة والجسيمات الصخرية أقل من ١٠ ميكرون ، وتم اختيار مواقع تلك الشبكة ممثلة لأهم المناطق والتجمعات السكانية المعرضة لمصادر التلوث سواء كان صناعياً أم عن أنشطة سكانية أم عن كثافة مرورية عالية وتقدم تلك الشبكة بيانات صحيحة ودقيقة عن معدلات التلوث بما يساهم فى اتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة للحد من التأثيرات السلبية لارتفاع مفاجئ لنسب التلوث سواء على البيئة المحيطة أم الصحة العامة.

تصريح لوزير البيئة المصرى د/ ممنوح رياض لجريدة أخبار اليوم المصرية فى ٢٠٠٢/٦/٨ .

ترخيص سير المركبات التى يخرج منها عادم يجاوز الحدود المسموح بها.

(ب) ضبط الطرق العامة فى إطار القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ ولائحته التنفيذية :

قرر قانون الطرق العامة رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ ولائحته التنفيذية عدة اختصاصات لمأمورى الضبط الإدارى لحماية الطرق العامة ، كما فرض نظام الترخيص كإحدى تقنيات الضبط الإدارى على استعمال واستغلال الطرق العامة أو أرصفتها فى بعض الأنشطة.

من ذلك ما قرره المادة السابعة من القانون بعدم جواز غرس الأشجار بالطريق العام أو الجزر الوسطى به بغير تصريح من الجهة المشرفة على الطريق العام.

كذلك فرضت المادة الخامسة والسادسة من ذات القانون نظام الترخيص للقيام بأعمال صناعية فى الطرق العامة ، ثم جاءت المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لقانون الطرق العامة رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ الصادرة بقرار وزير النقل رقم ١٥٢ لسنة ١٩٧٠ فبينت الأعمال الصناعية الخاضعة للترخيص وكيفية تقديم طلب الترخيص واشترطات تنفيذ هذه الأعمال وذلك من أجل الحفاظ على بيئة الطرق العامة من الإتلاف أو تعطيل تخصيصها للنفع العام.

- لمزيد من التفصيل عن أضرار التلوث الناتجة عن عوادم المركبات بالطرق العامة وكيفية معالجتها والقضاء عليها انظر كلاً من : د. رفعت محمد رفعت البسيونى ، الحماية القانونية للبيئة المصرية من أضرار التلوث الناتج عن حركة المركبات ، رسالة دكتوراة ، معهد الدراسات والبحوث البيئية ، قسم الاقتصاد والقانون والتنمية الإدارية ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٢ وما بعدها - و د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها - و د. عادل عبد المقصود ، التأثيرات المختلفة للنقل على البيئة ، دورة تدريبية فى النقل والبيئة والطاقة فى الفترة من ١٤ إلى ١٨ ديسمبر ٢٠٠٣ ، المعهد القومى للنقل القاهرة ، ص ١ وما بعدها - د. طلعت إبراهيم الأعرج ، التلوث الهوائى والبيئة ، الجزء الثانى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٤ القاهرة، ص ١٥٦.

ومن جانب آخر حاول المشرع المحافظة على بيئة الطرق العامة من ناحية جمالها ورونقها ومراعاة الذوق العام فيها حين فرض فى المادة الحادية عشرة ضرورة الحصول على ترخيص لإقامة لافتات أو إعلانات على جانبي الطريق ، فتطلب فى شروط الترخيص أن تكون هذه اللافتات بشكل معين لا يخل بجمال الطرق أو بالغرض الأصلي من إنشائها.

(جـ) ضبط الطرق العامة فى نطاق قانون المرور ولائحته التنفيذية :

جعل المشرع المصرى فى قانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ المحافظة على بيئة الطرق العامة أمراً مقترناً باستعمالها ، حيث قرر فى الفقرة الأولى من المادة الأولى بأن يكون استعمال الطرق أياً كانت طبيعتها فى المرور على الوجه الذى لا يعرض الأرواح أو الأموال للخطر ، أو يؤدي إلى الإخلال بأمن الطريق ، أو يعطل أو يعوق استعمال الغير له ، أو يقلق الراحة أو يضر بالبيئة . وعلى ذلك فإن قانون المرور المصرى فاضل نظيره الكويتى بأن جعل استعمال الطرق مقيداً بصورة صريحة بضرورة المحافظة على البيئة فيها ، ليس هذا فقط بل إنه عرض فى نص المادة الأولى للأهداف التقليدية الثلاثة للضبط الإدارى ، علاوة على حماية البيئة فى الطرق العامة كعنصر رابع مستقل عنها.

وقد حاولت اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم (٢٧٧٧) لسنة ٢٠٠٠ بيان وتفصيل الالتزامات الواقعة على عاتق مستعملى الطرق العامة لمحافظة على بيئتها ، والتى يجب على سلطات الضبط الإدارى الخاصة بالطرق العامة مراعاتها لوقاية البيئة ، فقررت المادة الثانية من اللائحة أنه يجب على كل مستعمل للطريق العام أن يراعى فى مسلكه بذل أقصى عناية والتزام للحذر والاحتياط وأن يحاول جاهداً عدم تعريض الغير أو نفسه للخطر . كذلك قررت المادة الثالثة من اللائحة حظر ترك أو إلقاء أى شئ من شأنه أن يعوق حركة المرور على الطريق أو يسبب خطراً لمستعمليها ، كما يجب الامتناع عن فعل كل ما يؤدي إلى نشر القذارة بالطريق.

أكثر من ذلك فإننا نجد المادة السابعة عشرة من اللائحة التنفيذية تتطلب ضرورة الحصول على ترخيص من المحافظ المختص قبل إجراء سباق في الطرق ، ويعتبر من شروط صدور هذا الترخيص تقديم كفالات وضمانات لتعويض ما ينشأ عن هذه السباقات من أضرار بالطريق العام ومحتوياته. علاوة على أن نظام الترخيص هذا يسمح للمحافظ المختص بأن يحمي السكينة العامة عن طريق تحديد أوقات معينة لهذه السباقات والطرق التي سوف تقام عليها ، لتجنب إحداث تلوث سمعي للمجاورين لهذه الطرق.

كذلك أوجبت المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية في فقرتيها الرابعة والخامسة ضرورة موافقة قسم المرور المختص قبل البدء في إجراء أى إنشاءات أو عمليات حفر أو تعبيد بالطرق ، مع ضرورة وضع لوحات التحذير وعلامات حمراء نهاراً ومصابيح تشع ضوء أحمر ليلاً على أن توضع هذه الإرشادات على بعد لا يقل عن مائة متر من أماكن وجود العمليات والإنشاءات بالطرق ، ويجب على قسم المرور المختص باعتباره سلطة ضبط إدارى التأكد قبل منح الترخيص بالعمل على اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة من أجل حماية بيئة الطرق العامة وتجنب المارة وقائدى المركبات الأضرار التي قد تلحق بهم من هذه الأعمال والإنشاءات.

يُضاف إلى ما تقدم فإن المشرع فى قانون المرور فرض نظام تراخيص القيادة وذلك فى الفصل الأول من الباب الرابع من القانون فى المواد ٢١٠ وما بعدها^(١٩٠) ، كذلك استقرت التطبيقات القضائية على جواز المنع المجرد والبسيط لصور معينة من الاستعمال فى بعض الطرق المعينة خلال أوقات محددة ، أو تخصيص ممرات فى الطرق العامة تقتصر على استعمال نوعيات من سيارات

(١٩٠) انظر بشأن تراخيص قيادة تسيير المركبات المستشار محمود منصور ، قانون المرور الجديد ولائحته التنفيذية ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠٠ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بمصر ، ص ١٢٣ وما بعدها.

الخدمات العامة أو العاجلة مثل سيارات الإسعاف والمطافئ والنقل العام والأجرة ،
أو قصر استعمال بعض الطرق على المشاة فقط بتحريم دخولها على السيارات
بمختلف أنواعها. (٦١١)

(د) ضبط الطرق العامة في إطار قانون النظافة العامة :

حظرت المادة الأولى من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٨٢ الخاص بالنظافة
العامة وضع القمامة أو القاذورات أو المخلفات أو المياه القذرة في غير الأماكن
التي تحددها جهة الإدارة المحلية المختصة ، كما أوجبت المادة الثالثة من ذات
القانون أن تتوافر في عمليات جمع ونقل القمامة والقاذورات والمخلفات والتخلص
منها ، وكذلك في نقل وتشوين المواد القابلة للتساقط أو التطاير الشروط
والمواصفات والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون . ومن هذه الشروط
التي وضعتها اللائحة التنفيذية ضرورة توافر مواصفات معينة في عربات نقل
القمامة بحيث لا تكون ظاهرة لمستعملي الطريق العام فتؤذيهن سواء برائحتهن أو
منظرهن ، أو تتساقط على الطريق العام فتخل بجماله ونظافته.

(٦١١) انظر في تفصيل ذلك المستشار مدحت حافظ إبراهيم ، النظام القانوني للطرق العامة -
الجزء الثاني ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الأول ، السنة السابعة والأربعون ، يناير
مارس ٢٠٠٣ ، ص ٢٦ وما بعدها.

المبحث الثالث

وسائل وتقنيات الضبط الإدارى البيئى

تلجأ هيئات الضبط الإدارى البيئى لعدة وسائل بغرض حماية النظام العام البيئى ، ويكون لها سلطة تقديرية واسعة فى اختيار هذه الوسائل ، فهى تُقدّر حسب رؤيتها للمشكلة أو الخطر البيئى الذى يواجهها الوسيلة المناسبة لتوقى حدوثه والحد من آثاره حال وقوعه ، فقد تلجأ إلى بعض التصرفات القانونية سواء فى صورة إصدار قواعد قانونية عامة لتنظيم النشاط الخاص للأفراد والجماعات أو إصدار قرارات فردية لتنظيم النشاط الخاص لأفراد محددين بذواتهم ، وقد تحسّم فى بعض الأحيان إلى اللجوء للقوة المادية والتنفيذ المباشر .

من جانب آخر فإن التنظيم القانونى للنشاط الضبطى فى مجال حماية البيئة يأخذ بتقنيات قانونية متعددة ومتدرجة تتراوح ما بين أخطرها على النشاط الخاص للأفراد وأيسرها عليه وذلك حسب خطورة التهديد والإخلال بالنظام البيئى . وفى ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ؛ نتناول فى الأول منهما وسائل الضبط الإدارى ، وفى الآخر : تقنيات الضبط الإدارى البيئى .

المطلب الأول

وسائل الضبط الإدارى البيئى

تتمثل وسائل الضبط الإدارى التى ترتد إلى تصرفات قانونية لهيئات الضبط الإدارى فى وسيلتين ؛ الأولى هى : وضع قواعد عامة مجردة لتنظيم النشاط الخاص للأفراد والجماعات وتعرف اصطلاحاً بلوائح الضبط الإدارى ، والأخرى تتمثل فى : تطبيق النصوص القانونية الضبطية على فرد أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم وهو ما يعرف بالقرار الفردى .

كما أن هيئات الضبط الإدارى قد تلجأ إلى وسيلة القوة المادية أو التنفيذ المباشر ، وعليه فإننا سنتناول أساليب الضبط الإدارى فى ثلاثة أفرع ، نخصص أولها : للوائح الضبط الإدارى ، ثم نتعرض فى ثانيها : لقرارات الضبط الإدارى الفردية ، وأخيراً نتناول : القوة المادية أو التنفيذ المباشر .

الفرع الأول

لوائح الضبط الإدارى

ويقصد بها تلك اللوائح التى تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام . فهى لوائح تضع قيوداً على حريات الأفراد بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة والمتمثلة فى السكينة العامة والصحة العامة والأمن العام . فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل فى تنظيم الحريات إلا فى حدود هذا الغرض المخصص وهو المحافظة على النظام العام. (٦٩٢)

(٦٩٢) انظر بخصوص هذه اللوائح أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٤٥٩ وما بعدها وانظر أيضاً لسيادته النظم السياسية والقانون الدستورى ، دراسة مقارنة ١٩٨٨ ص ٥٣١ وما بعدها - أ.د. محسن خليل ، القانون الدستورى والنسائير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٣ ، ص ٤٠٩ وما بعدها - أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى والىمنى ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها - أ.د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٥ وانظر لسيادته أيضاً الضبط الإدارى بين الحرية والنظام العام ، مقال منشور ، بمجلة الأمن والقانون (تصدر عن كلية شرطة دى) السنة الثانية العدد الأول ، ص ٢ وما بعدها - أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٤٩ وما بعدها - د. محمود سعد الدين الشريف ، الجهة التى تتولى إصدار لوائح البوليس ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة يناير ١٩٥٢ ، ص ١٧٢ وما بعدها.

وهي نوع من اللوائح المستقلة^(١٩٣) التقليدية التي تصدر استقلالا عن القانون أى بدون وجود قانون تأتى لتنفيذه. وقد ثار خلاف فى الفقه والقضاء حول حق السلطة التنفيذية فى إصدارها فى غيبة وجود نص دستورى عليه.

ففى فرنسا لم ينص على حق السلطة التنفيذية فى إصدار هذا النوع من اللوائح إلا فى ظل دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ ومن ثم فقد اختلف الفقه الفرنسى قبل صدور هذا الدستور حول حق السلطة التنفيذية فى إصدارها بدون نص إلى ثلاثة اتجاهات :

الاتجاه الأول يرى عدم وجود حق للسلطة التنفيذية فى إصدار هذا النوع من اللوائح طالما لم ينص على ذلك فى الدستور وأن أى لائحة ضبط إدارى تصدر بالتدخل فى حقوق وحريات الأفراد مع غياب النص الدستورى تعتبر غير مشروعة.^(١٩٤)

الاتجاه الثانى قال بحق السلطة التنفيذية فى إصدار هذا النوع من اللوائح استناداً إلى عرف مستقر على إصدارها.^(١٩٥)

^(١٩٣) ويقصد باللوائح المستقلة تلك اللوائح التى تصدر استقلالا عن القانون ، أى دون وجود قانون تستند إليه وتأتى لتنفيذه . حيث تصدر السلطة التنفيذية فى الوضع التقليدى نوعين من اللوائح المستقلة : أما النوع الأول فهو لوائح تنظيم المرافق العامة ، والنوع الآخر هو لوائح البوليس أو الضبط الإدارى.

وعلاوة على اللوائح المستقلة فى الوضع التقليدى ، فإن هناك نوعاً من اللوائح المستقلة الجديدة فى فرنسا ظهرت على أثر ما جاء به الدستور الحالى الصادر عام ١٩٥٨ فى المادة ٣٧ منه لمزيد من التفصيل راجع كلاً من أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٤٥٦ وما بعدها - أ.د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٢ وما بعدها - أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق ، ص ٤٥ .

(١٩٤)

- CARRE DE MALBERG , Confrontation de la théorie de la formation du Droit , Paris, 1933 . P 657 .

(١٩٥)

- DUGUIT , Traité de Droit constitutionnel 3 em ed. Paris, Paris 1927 . P 728 .

الاتجاه الثالث رأى أن حق رئيس الدولة في إصدار مثل هذه اللوائح يستند إلى فكرة أن السلطة التنفيذية من أهم واجباتها حفظ الأمن ورعاية النظام العام وصيانتها على جميع إقليم الدولة ومن ثم فإن اختصاصها في إصدار لوائح الضبط هو أمر تقتضيه الضرورات العملية وطبيعة مهمة السلطة التنفيذية.

وقد أخذ بهذا الرأي مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٨ أغسطس ١٩١٩ في قضية Labonne. (١٩١)

وفي جمهورية مصر العربية ورد النص على حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط الإداري (١٩٢) لأول مرة في دستور ١٩٥٦ ، السذي أعطى صراحة الحق للسلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط الإداري (مادة ١٣٨) ومن ثم فقد ثار نزاع في الفقه حول شرعية إصدار لوائح البوليس التي جرى العمل باستمرار على إصدارها من جانب الإدارة قبل النص عليها في دستور ١٩٥٦ وقد ردد الفقهاء ما قال به الفقه الفرنسي من آراء :

- ١- فذهب غالبية الفقهاء إلى الاعتراف بحق الإدارة في إصدار تلك اللوائح بدون نص وإن كانوا قد اختلفوا في مبررات الاعتراف بهذا الحق للإدارة.
- فاستند البعض إلى الضرورات العملية ، بحجة أن السلطة التنفيذية أكثر قدرة على التشريع من البرلمان في مسائل البوليس باعتبارها مسائل دقيقة وتحتاج إلى سرعة المواجهة وإيجاد الحلول.

(١٩١) انظر :

- C.E 8 Août 1919 . Labonne, Grands Arrêts. 1965 , P. 157 et s.

(١٩٢) انظر بشأن حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط في جمهورية مصر العربية قبل وبعد دستور ١٩٥٦ والخلاف الذي ثار في الفقه بشأنها كلاً من أ.د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ - أ.د. محسن خليل ، القانون الدستوري والتأثير المصرية ، المرجع السابق ، ص ٤٠٩ - د. محمود سعد الدين الشريف ، الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ - أ.د. ماجد راجب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٤٣ - أ.د. عبد الغنى بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٩٦ - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٠٤.

- واستند بعض الفقهاء إلى نص المادة (٣٩٥) من قانون العقوبات باعتبارها تقرر حق الإدارة في إصدار لوائح البوليس.
- ورأى البعض أن سلطة إصدار لوائح البوليس تستمد قيمتها من العرف الدستوري المستقر قبل صدور دستور ١٩٢٣.

٢- ونازعت أقلية في حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط ، ولم تسمح لها بإصدار هذه اللوائح إلا استناداً إلى حالة الضرورة ، أو تنفيذاً لقانون قائم يتناول تلك الأمور . ذلك أنهم يرون أن الحريات العامة المنصوص عليها في صلب الدستور لا يمكن المساس بها أو تقييدها إلا بقانون أو بناء على قانون كما ينص الدستور نفسه.

ولقد أقر القضاء المصري : حق الإدارة في إصدار لوائح الضبط بدون وجود نص في الدستور ومن أحكامه في هذا المجال : حكم محكمة الإسكندرية الصادر في ١٨ مارس سنة ١٩٣٩ والذي جاء فيه :

" للسلطة التنفيذية حق تنظيم شئون البوليس المتعلقة بالأمن والصحة العامة بإصدار لوائح مستقلة لا تستند إلى قانون معين ، بشرط ألا تتعارض هذه اللوائح مع القوانين القائمة " .

على أن هذا الخلاف الفقهي قد زال بعد أن نصت المادة (١٣٧) من دستور ١٩٥٦ صراحة على حق الإدارة في إصدار لوائح الضبط . وقد تردد مضمون المادة (١٣٧) في المادة ١٢٢ من دستور مصر المؤقت الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ . ثم ورد النص عليها أخيراً في المادة ٤٥ من الدستور المصري الحالي الصادر عام ١٩٧١ .

وفي دولة الكويت أقر المشرع الدستوري حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط الإداري في المادة ٧٣ من الدستور التي نصت على أن " يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة

بما لا يتعارض مع القوانين * . (٦٩٨)

وعلى ذلك فقد جنب المشرع الدستوري الكويتي الفقه والقضاء الدخول في مغبة الخلاف الذي دار حول هذه اللوائح في كل من مصر وفرنسا (٦٩٩) على الوجه الذي سبق بيانه.

ولوائح الضبط الإداري لا تختلف عن غيرها من اللوائح الإدارية ، فهي قرارات إدارية تسري عليها الأحكام العامة لهذه القرارات ، غاية ما في الأمر أن

(٦٩٨) ولما كان الأمير ، إنما يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (المادة ٥٥ من الدستور) ، ولأنه غير مسؤول وذاته مصونة لا تمس (المادة ٥٤ من الدستور) ، وبما أن مجلس الوزراء ، هو المهيمن على مصالح الدولة ، وسياساتها ، وسير العمل الحكومي فيها (المادة ١٢٣ من الدستور) ، فإن معنى ذلك أن هذه السلطة إنما تعود لمجلس الوزراء ، كما أسلفنا . هذا ، ومما يجدر ذكره ، والإشارة إليه ، نص العبارة الأخيرة من المادة ٢٣ ، وهو " بما لا يتعارض مع القوانين " وهذا النص يعنى وجوب عدم تعارض لوائح الضبط الإداري مع القوانين ، أى وجوب عدم مخالفتها للقوانين ، ونعتقد ، أن المشرع الدستوري ، قد قصد النص على هذه العبارة بهذه الصيغة صمداً ، لأنه أحال صراحة في المواد الدستورية : ٢٨ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٢ ، ٤٣ ، ٤٤ ، إلى قوانين لتنظيم الحريات الواردة فيها أو للحد منها .

ومن هنا ، نجد حرص المشرع الدستوري الكويتي على التوفيق بين متطلبات حماية النظام العام من جهة (وذلك بتمكين السلطة من إصدار لوائح ضبط إداري لهذا الغرض) ، ثم حماية الحريات العامة والفردية ، من جهة أخرى ، وذلك باشتراط عدم مخالفة هذه اللوائح للقوانين من جهة أخرى ، بعد أن أوجب في الدستور صراحة ، تنظيم هذه الحريات أو تقييدها بقوانين .

راجع في تفصيل ذلك د. محمد على آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٦٩٩) انظر بشأن لوائح الضبط الإداري في الكويت كلاً من أ.د. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللاتحجية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٤ ، من إصدارات مجلة الحقوق والشرعية بكلية الحقوق والشرعية ، جامعة الكويت ، ص ٥١ وما بعدها - د. محمد على آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ - أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٦ .

لوائح الضبط الإدارى تتميز عن غيرها بتخصيص وتحديد أهدافها ولهذا فلا يجوز أن تتجاوز هذه الأهداف وإلا جاز الطعن عليها أمام القاضى الإدارى المختص على أساس أنها مشوبة بعين الانحراف بالسلطة. (٧٠٠)

وتتقيد لوائح الضبط الإدارى بمبدأ المشروعية فيجب ألا تخالف القوانين الصادرة بتنظيم الحريات ، كذلك يجب ألا تخالف المبادئ العامة للقانون ، وتتقيد علاوة على ذلك بنصوص الدستور فيجب ألا تخالف نصوصه سواء من الناحية الشكلية أو الناحية الموضوعية . وحتى فى حالة عدم وجود نصوص قانونية فإن القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر والكويت قد تكفل بوضع ضوابط لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها بإصدار لوائح الضبط حماية للحقوق والحريات فى مواجهة هذه السلطة. (٧٠١)

ومن أمثلة لوائح الضبط الإدارى المبني فى دولة الكويت اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية الصادرة فى القرار الوزارى رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢ والتى بينت المواصفات التى يجب أن تكون عليها الأغذية ، ومراعاة النظافة العامة فيها ، وألقت بواجبات معينة على عائق أصحاب المحلات والمصانع والمعامل والمقاهى والفنادق ، وأعطت لموظفى البلدية ووزارة الصحة المختصين سلطة ضبط إدارى فى مراقبة تطبيق هذه اللائحة ، ومنع كل ما من شأنه الإضرار بالصحة البيئية والغذائية للمواطن الكويتى ، ومن أمثلتها الأخرى لوائح النظافة ، وشغل الطرق العامة والميادين والأرصعة والتى تضع قواعد معينة لجمع القمامة ونقلها من أجل المحافظة على البيئة ، وكذلك اللوائح الخاصة بالمحال العمومية الخطرة والمضرة بالصحة ، واللوائح الخاصة بتنظيم سير المرور ، وتلك المتعلقة بالوقاية من الأوبئة والأمراض المعدية ، أو التى تضع قواعد معينة لحماية المحميات الطبيعية.

(٧٠٠) انظر فى ذلك د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

(٧٠١) انظر : أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٥٠ - أ.د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٣.

الفرع الثانى

قرارات الضبط الإدارى الفردية

يقصد بها تلك الأوامر التى تتدخل بها سلطات الضبط الإدارى فى النشاط الخاص لفرد أو لمجموعة أفراد محددين بذواتهم ، بهدف صيانة النظام العام البيئى.

فليس كل إجراء ضبطى يكون بالضرورة فى شكل لائحة ضبط ، فيمكن لسلطات الضبط أن تصدر هذه الأوامر الفردية استناداً إلى نص فى القانون أو فى لائحة ضبط إدارى ، على أن تكون هذه الأوامر مطابقة لما ورد فى النص من أحكام وقواعد قانونية ، ومع ذلك فإنه ليس هناك ما يمنع هيئات الضبط الإدارى من أن تصدر أوامر فردية بتنظيم نشاط فردى معين لم يكن قد تناوله قانون أو لائحة بالتنظيم . وذلك بشرط أن يكون هناك ظرف استثنائى يتطلب اتخاذ هذا الإجراء باعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف. (٧٠٢)

وعلى ذلك فإن الأوامر الضبطية الفردية تنقيد بكافة القواعد القانونية التى تعلوها ، فهى تكون غير مشروعة إن هى خالفت لائحة أو تشريعاً برلمانياً ، أو خالفت نص الدستور من باب أولى . أكثر من ذلك فإنه حتى فى حالة عدم وجود نص تصدر بناءً عليه فإنها تكون غير مشروعة إن هى خالفت المبادئ القانونية العامة. (٧٠٣)

(٧٠٢) انظر فى تفصيل ذلك أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٢٥٦ وما بعدها - أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٨ - د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ - أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٧.

(٧٠٣) انظر فى ذلك أ.د. ماجد راجب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٣ - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ - د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٧.

ومن أمثلة الأوامر الضبطية المتعلقة بحماية البيئة الأمر بهدم منزل آيل للسقوط حتى لا يضر بالمنازل المجاورة أو بالمارة في الطريق ، ونهى أحد الباعة الجائلين عن بيع سلع غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها في الأسواق. (٧٠٤) أو الأمر الصادر بمقاومة فيضان أو حريق معين ، أو بمنع عرض فيلم معين ، أو بالامتناع عن إصدار ترخيص لمنشأة معينة لكونها تلوث البيئة ، أو منع أحد الأفراد من الصيد داخل المحميات الطبيعية ، أو الأمر بمنع دخول سفينة معينة إلى المياه الإقليمية للدولة لكونها تحمل مواد ملوثة أو مشعة ، أو مصادرة شحنة معينة قائمة من الخارج للاشتباه في احتوائها على مواد خطيرة ، أو منع شخص من الاقتراب من موقع بركان أو زلزال معين ، أو وضع شخص بالحجر الصحي لكونه مصاباً بمرض معد.

الفرع الثالث

استعمال القوة المادية

لهيئات الضبط الإداري أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية عند الحاجة لمنع الإخلال بالنظام العام ، أو لإعادة النظام إلى ما كان عليه . وهي تملك ذلك دون اللجوء مقدماً إلى القضاء وذلك تطبيقاً لنظرية التنفيذ الجبرى للقرار الإداري ، والتي بمقتضاه يكون للإدارة في أحوال معينة الحق في تنفيذ قراراتها جبراً إذا امتنع الأفراد عن التنفيذ. (٧٠٥)

والواقع أن استخدام القوة المادية في تنفيذ إجراءات الضبط الإداري إنما يبرره الصالح العام الذي يقضى باحترام أوامر الإدارة وتنفيذها ، باعتبار أن الغرض الأساسي من قرارات الإدارة تنفيذ القانون والمحافظة على النظام العام ،

(٧٠٤) انظر : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

(٧٠٥) انظر في ذات المعنى : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦ .

وهو ما يتطلب سرعة التنفيذ دون انتظار حكم قضائي ، لا سيما وأن النظام العام لا يحتمل عند الإخلال به الانتظار ولو لفترة قصيرة ، وإلا كانت الآثار المترتبة على هذا الإخلال أشد من خطر تقييد النشاط الخاص للأفراد. (٧٠٦)

على أن استخدام القوة المادية لتنفيذ إجراءات الضبط الإداري يبدو وسيلة محدودة بالنظر إلى وسائل الضبط الإداري الأخرى ، وقد وضع الفقه والقضاء الفرنسى والعربى ثلاث حالات فقط يجوز فيها اللجوء إلى استخدام القوة المادية فى تنفيذ إجراءات الضبط ، وهذا الحالات هي :

الحالة الأولى إذا وجد نص صريح فى القوانين أو اللوائح يبيح لجهة الضبط الإداري استعمال هذا الحق. (٧٠٧) ومن أمثلة هذه النصوص ما ورد فى قانون المحال العامة المصرى رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ فى مادته الثلاثين من جواز غلق الملهى إدارياً فى حالة وقوع أفعال مخلة للأداب أو النظام العام أكثر من مرة ، وما قضت به المادة السادسة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن إشغال الطرق العامة من أن للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم ، أو الأمن العام ، أو الصحة العامة ، أو حركة المرور ، أو الأداب العامة ، أو جمال تنسيق المدينة أن تصدر قراراً بإلغاء الترخيص ، وفى حالة رفض المرخص له إزالة الأشغال فيكون للسلطة المختصة إزالته بالطريق الإداري على نفقة المخالف . ومن أمثلتها فى دولة الكويت ما ورد فى المرسوم بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ المعدل رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١ بشأن المرور فى المادة ٤٢ من جواز سحب رخصة السوق إدارياً لمدة أربعة أشهر فى عدة أحوال منها

(٧٠٦) ذات المعنى : أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٥٧٣ - أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٠ - د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ وما بعدها.

(٧٠٧) انظر فى تفصيل ذلك : د. قدرى عبد الفتاح الشهاوى ، السلطة الشرطية ومناطق شرعيتها جنائياً وإدارياً ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٣ ، ص ٥٢٠ وما بعدها - أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٢.

استخدام المركبة في أي مخالفة للآداب العامة ، وما ورد في المادة ٤٣ من ذات القانون من جواز حجز المركبة في أحوال معينة.

الحالة الثانية إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما على جزاء لمن يخالفهما فقد أقر القضاء لجهة الضبط أن تلجأ للتنفيذ الجبري في هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية ، وإلا تعطل تنفيذ القانون وهي المكلفة بتنفيذه. (٧٠٨)

والواقع أن هذه الحالة ليست محل تطبيق في مصر ذلك أن هناك نصاً عاماً يضع عقوبة جنائية لمخالفة أحكام كل لائحة لا تتضمن عقوبة على الإخلال بأحكامها وهو نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات.

وفي دولة الكويت تضمن قانون الجزاء نصاً خاصاً يرتب جزاءاً جنائياً على مخالفة لوائح الضبط الإداري وهو نص المادة ١٣٥ مكرر من قانون الجزاء المضافة بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٨. (٧٠٩) وعليه فإنه لا محل أيضاً لإعمال هذه الحالة في دولة الكويت.

الحالة الثالثة حالة الضرورة ويقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية ، مما يجوز معه للإدارة أن تتدخل في الحريات العامة لاتخاذ كل إجراء تتيين ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون يحرمه في الأوقات العادية ، بل حتى لو كان القانون يمنعه صراحةً أو ضمناً ذلك أن الضرورات تبيح المحظورات. (٧١٠)

(٧٠٨) انظر : أ.د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٥٧٥ - د. محمد علي آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٣٧.

(٧٠٩) حيث تنص المادة على ما يلي : " مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة قانوناً يعاقب كل من يخالف أحكام لوائح الضبط التي نصت عليها المادة ٧٣ من الدستور بغرامة لا تجاوز ١٠٠ دينار ."

(٧١٠) انظر : أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ - د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ - - د. محمد علي آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٣٧.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى بحق سلطات الضبط الإدارى فى الالتجاء إلى التنفيذ الجبرى فى حالة الضرورة إذ أجاز للعمدة حفاظاً على الصحة العامة أن يأمر بمصادرة وإتلاف مواد غذائية فاسدة معروضة للبيع. (٧١١)

كذلك أقر القضاء الإدارى المصرى بحق سلطات الضبط فى اللجوء إلى القوة المادية فى حالة الضرورة ، وقد وضع لهذه الحالة أربعة شروط ، تتمثل فى : وجود خطر جسيم يهدد النظام العام ويتطلب من الإدارة اتخاذ إجراءات سريعة لمنعه ، وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية ، بحيث يكون عمل الضرورة الذى صدر من سلطات الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر على النظام العام ، وأن يكون استخدام القوة المادية لازماً حتماً فلا يزيد على ما تتطلبه الضرورة. (٧١٢)

ومن أمثلة استخدام سلطات الضبط الإدارى البيئى للقوة المادية لحماية النظام العام البيئى ما يلى :

- ما قرره المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية فى الكويت من حق سلطات الضبط فى ضبط كل سفينة بدون ترخيص سارى المفعول وكذلك ضبط ما عليها من أحياء بحرية قامت بصيدها علاوة على ضبط وسائل وأدوات الصيد الموجودة على ظهر السفينة.
- التحفظ على المعدات المحدثه للضجيج لمكافحة التلوث السمعى ، أو إزالة أى قطعة منها لجعلها غير قادرة على إحداث تلوث سمعى وضوضاء تتجاوز الحد المعقول.
- الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار وإعدامها لمنع التلوث الغذائى ، وكذلك التحفظ على الأجهزة والمعدات التى

(٧١١)

- C.E. 18 Janv 1924, Société Magg, Rec 61.

(٧١٢) راجع حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بجلسة ٢٢ ديسمبر ١٩٨١ فى الطعن رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ قضائية ، منشور فى مجلة المحاماة ، السنة الثانية والمستون ، العددان الأول والثانى ، يناير - فبراير ، ١٩٨٢.

تستخدم لتلويث البيئة. (٧١٣)

- إبعاد وعزل الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو أية أمراض أخرى تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك. (٧١٤)
- إلزام كل جهة عامة أو خاصة أو أى شخص طبيعى أو اعتبارى استورد أو جلب نفايات خطرة بإعادة تصديرها على نفقته الخاصة.
- التحفظ على الطيور والحيوانات المضبوطة لدى من يحوزها أو ينقلها أو يتجول بها أو يبيعها أو يعرضها للبيع حية أو ميتة بدون الحصول على ترخيص من السلطات المختصة. وكذلك احتجاز الحيوانات التى ترعى فى بعض الأماكن بالمخالفة للقواعد المنظمة للرعى. (٧١٥)

(٧١٣) نصت المادة الرابعة من قرار وزير الصحة العامة رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ بشأن استيراد الدواجن إلى الكويت على أن " الدواجن التى يتبين إصابتها بأحد الأمراض المعدية تعقم والدواجن المخالطة لها تذبح تحت إشراف قسم البيطرة وتسلم لأصحابها إذا كانت خالية من الأمراض أما ريشها وفضلاتها فتحرق ".

(٧١٤) جدير بالذكر أن المادتين السادسة والسابعة من المرسوم الأميرى رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٠ بشأن إجراءات الرقابة الصحية على الأشخاص القادمين إلى دولة الكويت من جهات موبوءة ببعض الأمراض المعدية قد قررتا الحق لجهة الإدارة للجوء إلى القوة المادية من أجل المحافظة على البيئة الصحية للمواطن الكويتى والمقيمين والوافدين على الأرض الكويتية حيث نصت المادة السادسة على أنه " لدائرة الصحة العامة أن تقوم بتطهير أمتعة المسافرين القادمين من الجهات الموبوءة ، إذا رأت لزوماً لذلك ، ولها أيضاً إعدام ما يوجد معهم من مأكولات ومشروبات مشتبّه فيها ".

ونصت المادة السابعة على أنه " يجوز عزل الأشخاص المذكورين فى المادة الثانية بدلاً من اتخاذ إجراءات المراقبة المنصوص عليها فى المادة الثالثة ولمدة المعينة فيها وذلك فى الحالتين الآتيتين أ - إذا تراءى لدائرة الصحة العامة أن هناك خطراً شديداً من دخول الوباء إلى الكويت . ب- إذا لم يقدم هؤلاء الأشخاص بيانات كافية بعناوين محل إقامتهم فى الكويت ".

(٧١٥) نصت المادة السابعة من القرار رقم ١١٠ لسنة ١٩٩٩ بشأن شروط وإجراءات منح تراخيص الرعى على أنه "يجوز للهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية احتجاز الماشية كلها أو بعضها عند ضبط أى مخالفة للأحكام والقواعد المنظمة للرعى طبقاً لما نص عليه المرسوم بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٨ بشأن تنظيم رعى الماشية ".

المطلب الثاني

تقنيات الضبط الإداري البيئي

ذكرنا أن تشريعات الضبط الإداري - سواء كانت تشريعات برلمانية أو لوائح ضبط إداري - تتبع تقنيات معينة وهي بصدد التنظيم القانوني لحريات وحقوق الأفراد حماية للنظام العام ، وهذه التقنيات تتحدد إلى صور عديدة لتناسب مع درجة الإخلال بالنظام العام . فالحرية لا تقيد إلا لضرورة ، والضرورة تقدر بقدرها كما يقول الأصوليون . ومراجعة التشريعات المنظمة للضبط الإداري نجد أن هذه التقنيات لا تخرج عن التقنيات الآتية ،^(٧١٦) الحظر أو المنع وهو ما سيكون موضوع الفرع الأول من هذا المطلب ، والإلزام أو الأمر وهو موضوع الفرع الثاني ، والترخيص أو الإذن السابق وسنتاوله في الفرع الثالث ، وأخيراً نتناول أيسر هذه التقنيات على الحرية وهو الإبلاغ أو الإخطار السابق والذي سيكون موضوع الفرع الأخير .

الفرع الأول

الحظر أو المنع

يمكن تعريف الحظر^(٧١٧) بصفة عامة بأنه المنع الكامل أو الجزئي لنشاط

^(٧١٦) جدير بالذكر أن بعض الفقه يدخل القوة المادية والحوافز ضمن هذه التقنيات ، وقد سبق أن تناولنا الحوافز ضمن وسائل النشاط المرفقي لحماية البيئة باعتبار أنها تتضمن تقديم خدمات وإعطاءات للأفراد ليس فيها عنصر الإلزام ، وبالتالي فإنها تتسجم مع نظام المرفق العام أكثر من انسجامها مع النظام القانوني للضبط الإداري الذي يغلب عليه عنصر الإلزام . أما القوة المادية فتعتقد أنها إحدى وسائل الضبط التي تقابل الأعمال القانونية له ، وبالتالي لا يمكن أن تكون تقنية من تقنياتها ، وعليه فقد تناولناها ضمن وسائل الضبط الإداري وليس تقنياته القانونية .

^(٧١٧) عرف Jean Catagne الحظر بأنه : ' المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط . ويجب أن يظل ذلك الإجراء استثنائياً في بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام ' مضيفاً : ' أن القضاء لا يجيزه إلا في حالة استحالة حفظ النظام باستخدام الإجراءات الأخرى ' :

معين من أنشطة الأفراد أو الجماعات الخاصة من جانب سلطة الضبط استثناءً بهدف حماية النظام العام. (٧١٨)

وعلى ذلك فإن الحظر قد يكون مطلقاً وقد يكون نسبياً ، والأول يتمثل في منع الإتيان بأفعال معينة بما لها من أثر ضار على النظام العام ، أما الآخر فيتمثل في منع بعض الأنشطة في وقت معين أو مكان معين لإضرارها بالنظام العام. (٧١٩)

على أنه كما ذكر بعض الفقه يجب ألا يؤدي الحظر المطلق إلى إلغاء حرية من الحريات العامة أو تعطيل استعمالها. (٧٢٠)

- المرجع :

Jean Castagne : Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de la police administrative. L.G.D.J 1964 , p: 47 .

ويقسم Pierre Livet الحظر إلى صنفين : الصنف الأول ويدعى بـ " الحظر المؤقت " . ويتعلق الأمر بإجراء تتخذه الإدارة في مواجهة حرية من الحريات ولا يتوقف استعماله على وجود نص يجيزه . ويبرر هذا الإجراء بالطابع الاستعجالي الذي تكتسبه حماية النظام العام من كل نشاط يهدده . أما الصنف الثاني فيعتبر أكثر عمومية من الأول ولا يترك أمر استعماله للسلطة التقديرية للإدارة . ويتقرر استناداً إلى نص تشريعي . ولا يستثنى من تطبيق مقتضياته إلا بالحصول على ترخيص يسمح بمخالفته.

- المرجع :

Pierre Livet : l'autorisation administrative préalable et les libertés publiques. L.G.D.J 1974 , p: 18 .

(٧١٨) في ذات المعنى : د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨ .
(٧١٩) انظر في ذات المعنى : أ.د. ماجد راجب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٧٢٠) والواقع أن مجلس الدولة الفرنسي لم يقر لسلطات الضبط منع المصورين الفوتوغرافيين من ممارسة أنشطتهم في الشوارع منعاً مطلقاً وإنما أقر فقط هذا المنع في أوقات ازدحام الطرق وعند استيقاف السائح . كذلك لم يقر منع إقامة المخيمات بصفة مطلقة على أرض البلدة أو منع مرور عربات النقل على الطرق الزراعية في جميع أوقات اليوم .

- C.E. Ass, 22juin 1951. Daudignac et Fédération nat des photographes filmeurs, D. 1951. 589
- C.E. 14fév. 1958, Abisset, Rec. 98 .

وتلجأ تشريعات الضبط الإدارى إلى الحظر بنوعيه المطلق والنسبى من أجل حماية البيئة.

فمن أمثلة الحظر فى مجال حماية البيئة البحرية حظر قيام الجهات المصرح لها استكشاف أو استخراج أو استغلال حقول النفط والغاز البرية أو البحرية بتصريف أى مادة ملوثة ناتجة عن عمليات الحفر أو الاستكشاف أو اختبار الآبار فى البيئة البحرية أو المناطق البرية المجاورة^(٧٢١). وكذلك حظر نقل المواد الخطرة أو الضارة أو النفايات أو إلقيائها أو تصريفها أو إغراقها أو تصريف مياه الصرف الصحى فى البيئة البحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.^(٧٢٢)

وكذلك حظر القيام بأى أنشطة من شأنها أحداث تلوث أو تدهور فى البيئة

- = C.E. 17 oct. 1952, JCP. 1954. 12. 325

- C.E. 27 janv. 1927, Sucrerie de Briennon, S. 1928. 3. 84

- Vedel : Dr., adm., 1980, P. 1005

مشار إلى هذه الأحكام فى أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ . وراجع كذلك أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ وما بعدها.

^(٧٢١) تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت على أنه " يحظر تلويث المناطق البحرية الميمنة فى الفقرة الثانية من هذه المادة وذلك بتفريغ أو تسرب الزيت أو أى سائل آخر يحتوى على الزيت من أى سفينة أو من أى مكان على اليابسة أو من أى جهاز معد لحفظ الزيت أو لنقله من مكان إلى آخر على السفينة أو على اليابسة " ، وراجع فى ذات المضمون المواد أرقام (٤٩ ، ٥٠ ، ٥٢) من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ .

^(٧٢٢) تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت على أنه " يحظر على ناقلات الزيت المسجلة فى الكويت والتى حمولتها الإجمالية (١٥٠) طناً أو أكثر ، وعلى غيرها من السفن البحرية المسجلة فى الكويت والتى حمولتها الإجمالية (٥٠٠ طن) أو أكثر ، تفريغ الزيت أو أى سائل آخر لا تقل نسبة الزيت فيه عن مائة وحدة فى كل مليون وحدة فى المناطق التى تعتبر بالنسبة لها مناطق محرمة وفق البيان الوارد فى الجدول (١) الملحق بهذا القانون " . وراجع فى ذات المضمون المادة رقم (٥٤) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ .

الساحلية أو المياه المتاخمة لها كقلع الصخور أو إزالة الرمال الشاطئية وهو ما وجد تأكيداً في نص المادة (٦٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة الكويتي ، كذلك حظر الصيد بوسائل معينة تؤدي إلى الإضرار بالثروة السمكية والثروات البحرية الأخرى كوسيلة الصيد بالجر القاعي (الكراف) أو الشباك المركبة من ثلاثة طبقات مختلفة الأحجام. (٧٢٣)

ومن أهم تطبيقات الحظر في مجال حماية بيئة المحميات الطبيعية حظر صيد أو نقل أو قتل أو إيذاء الكائنات البرية أو البحرية أو القيام بأعمال من شأنها القضاء عليها (٧٢٤) ، وكذلك حظر إتلاف أو تدمير التكوينات الجغرافية أو مواطن الحيوانات والنباتات وأماكن تكاثرها ، ومنع تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة المحمية أو إدخال أجناس غريبة لها أو إجراء المناورات العسكرية وتدريبات الرماية بالقرب منها. (٧٢٥)

كما أن تقنية الحظر تجد لها تطبيقاً أيضاً في مجال حماية البيئة الهوائية مثل منع رش أو استخدام مبيدات معينة للآفات أو مواد كيميائية

(٧٢٣) راجع قرار وزير الأشغال العامة والإسكان رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٥ بشأن منع جميع سفن الصيد من استخدام طريقة الصيد بالجر ، كذلك القرار (٣٨١) لسنة ١٩٩٣ بشأن منع استخدام الشباك المركبة من ثلاث طبقات في الصيد بالمياه الإقليمية الكويتية.

(٧٢٤) وفي ذات الإطار نصت المادة (٨١) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة في الكويت على " يحظر صيد أو قتل أو إمساك أو جمع أو نداء جميع الكائنات الفطرية البرية والبحرية أو المساس بصغار هذه الكائنات أو بيعها أو أعشاشها أو ملاحقتها ، وذلك لمدة سنتين من تاريخ نفاذ هذه اللائحة " .

(٧٢٥) وقد حظرت المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة ممارسة أي نشاط في المناطق يكون من شأنه إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو المساس بقيمتها الجمالية أو الإخلال بالتوازن الطبيعي فيها. ولم يقتصر الحظر على نطاق المناطق المحمية وإنما تم النص على منع ممارسة أي أنشطة أو تصرفات أو أعمال في المناطق المحيطة بمنطقة المحمية إذا كان من شأنها التأثير في بيئة المحمية وهو ما أكدت عليه اللائحة التنفيذية في المادة (٨٣) منها .

أخرى لأغراض الزراعة أو متطلبات الصحة العامة وحظر إلقاء القمامة فى غير الأماكن التى تحددها الجهات البلدية المختصة أو استعمال بعض أنواع الكيماويات فى الصناعات الغذائية. (٧٢٦) كذلك حظر التدخين فى الأماكن المغلقة وحظر إنتاج أو استيراد المجائر أو التبغ أو عرضها للبيع ما لم تكن مطابقة للمواصفات والمعايير التى يصدر بتحديددها قرار من وزارة الصحة.

أيضاً تجد تقنية الحظر تطبيقاً لها فى مجال حماية البيئة البرية مثل منع أى نشاط يساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى الإضرار بالتربة أو التأثير على خواصها الطبيعية أو تلويثها على نحو يؤثر على قدرتها الإنتاجية (٧٢٧) وحظر قطع أو اقتلاع الأشجار أو الأعشاب أو الإضرار بها ، وبالجملية حظر أى نشاط من شأنه أن يضر بكمية أو نوعية الغطاء النباتى فى أى منطقة مما يؤدى إلى تصحرها أو تشوه البيئة الطبيعية فيها.

الفرع الثانى

الإلزام أو الأمر

يعتبر الإلزام أو الأمر الصورة الغالبة بين التقنيات القانونية للضبط الإدارى ، فسلطة الضبط فى نطاقه لا تحظر النشاط الفردى ، ولا تعلق ممارسته على ترخيص سابق أو إخطار ، وإنما تكفى فقط بتنظيم النشاط وبيان أوضاع وكيفية ممارسته. (٧٢٨)

(٧٢٦) قريب من ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

(٧٢٧) وقد حظرت المادة (٤٠) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ رش أو استخدام مبيدات الآفات أو أى مركبات كيميائية أخرى لأغراض الزراعة أو الصحة العامة أو غير ذلك من الأغراض إلا بعد مراعاة الشروط والضوابط والضمانات التى تضعها وزارة الزراعة ، والصحة العامة وجهاز شئون البيئة.

(٧٢٨) انظر فى ذلك أ.د. محمود عطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ؛ ص ٣٩٢ - أ.د. سلى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٧ وما بعدها.

ويعنى الأمر أو الإلزام كتقنية من تقنيات التشريعات الضبطية فى مجال حماية البيئة إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابى معين لمنع تلوث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها ، أو إلزام من تسبب بخطئه بإزالة آثار التلوث إن أمكن. (٧٢٩)

ومن أهم تطبيقات تقنية الأمر أو الإلزام فى مجال حماية البيئة :

- (أ) إلزام ربان السفينة أو المسؤول عنها باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحماية من آثار التلوث فى حالة وقوع حادث لإحدى ناقلات الزيت يترتب عليه أو يخشى منه تلوث البيئة البحرية.
- (ب) إلزام أصحاب المشروعات الصناعية والتجارية بالتخلص من المخلفات الضارة بمشروعاتهم بأقل الطرق إضراراً بعناصر البيئة ، وكذلك إلزامهم بمعالجة هذه النفايات وتخزينها والتعامل معها على نحو معين ، ويمكن إلزامهم كما ذكر البعض (٧٣٠) بإعادة استخدام مخلفات منتجاتهم إذا أمكن ذلك من الناحيتين الفنية والعملية وذلك كإعادة تصنيع معادن السيارات المستهلك بواسطة الشركات المنتجة.
- (ج) إلزام لوائح المرور لقائدى المركبات بعدم تجاوز السرعة المسموح بها ، أو الوقوف فى غير الأماكن المحددة وكذلك إلزامهم بالسير فى اتجاه واحد فى بعض الطرق ، أو بعدم السير فى طرق معينة. (٧٣١)

(٧٢٩) راجع : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ - أ.د. نواف كتعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

(٧٣٠) انظر : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ .

(٧٣١) ويلاحظ أن تشريعات الضبط فى هذه التقنية تكتفى بوضع أوامر والتزامات على عاتق الأفراد وتترك لهم الحرية فى استخدام وسائلهم لتنفيذ هذه الأوامر دون أن تفرض عليهم وسيلة معينة أو تترك لهم الحرية فى مخالفة هذه الأوامر مع تحملهم بالعقاب الجنائى أو الجزاء الإدارى فى حالة مخالفة هذه الأوامر والالتزامات.

انظر : أ.د. عزيزة الشريف و أ.د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٥ - د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ .

الفرع الثالث

الترخيص أو الإذن السابق

يمكن القول إن تقنية الترخيص أو الإذن السابق هي وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر ، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر ، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوفٍ للشروط التي قررها المشرع سلفاً. (٧٣٢)

وعلى الرغم من أن تقنية الترخيص تبدو أقل خطراً على الحريات العامة والنشاط الفردي من تقنيتي الحظر والإلزام (٧٣٣) ، إلا أن الفقه والقضاء قد وضعها لها بعض الضوابط وذلك إعلاء للحرية ، وهذه الضوابط تتمثل فيما يلي :

١ - الضابط الأول : عدم تطبيق نظام الترخيص أو الإذن السابق بمقتضى لائحة ضيق بالنسبة للحريات التي يكفلها الدستور أو القانون . وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي ، إذ قرر أنه يجوز للعمدة أن ينظم مرور المركبات الإعلانية ، ولكن لم يقر له أن يمنعها أو أن يخضعها لتقنية الترخيص لأن في ذلك تقييد لحرية التجارة والصناعة. (٧٣٤)

(٧٣٢) انظر في ذلك : د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، المرجع السابق ، ص ٤٢٧ - د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ - وفهد مرزوق العنزي ، النظام القانوني للترخيص الإداري في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ٤١ - د. عبد المجيد السمالكي ، الضبط الإداري البيئي ، رسالة دكتوراة ، جامعة محمد الخامس ، أكادال - الرباط ، ص ٣٩.

(٧٣٣) انظر : د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩ - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٧ - د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢.

(٧٣٤)

- C.E. 2 Avril. 1954, Petronelli, R.P.D.A., 1954. P. 98.

وفى ذات الاتجاه قررت الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية عدم جواز إضافة شروط إضافية بقرار إدارى إلى رخصة تسيير المركبات التى نص عليها المرسوم بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١ بشأن المرور فقد قضت بعدم صحة ما أصدره رئيس قسم الفحص الفنى بوزارة الداخلية من إضافة شرط جديد لصلاحية المركبات ، إذ استوجب لتجديد رخصة تسيير المركبة أن يكون المقود فى الجانب الأيسر منه ، وقد استندت الدائرة فى حكمها على ما قرره المرسوم بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ من جعل بيان شروط الأمن فى المركبات من اختصاص وزير الداخلية وحده ، ونظراً لعدم استناد رئيس القسم إلى تفويض مكتوب من الوزير بخوله إضافة مثل هذا الشرط (٧٣٥).

على أن العمل قد جرى وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء على فرض نظام الترخيص بمقتضى السلطة اللائحية فى مجال حريات نظمها القانون مثل بعض مظاهر حرية التجارة والصناعة ، وبخاصة تلك التى تنطوى على عدوان أو اصطدام بحريات أخرى أولى بالرعاية. (٧٣٦)

٢- الضابط الثانى : يجوز فرض تقنية الترخيص بلائحة ضبط بالنسبة لممارسة النشاط الذى يتصل باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً أو استعمالاً غير عادى . وذلك بحكم أن الإدارة يجب أن تعمل على وقاية المال العام ، والمحافظة على تخصيصه للمال العام . فسلطات الضبط الإدارى الخاصة بحماية بيئة الطرق العامة أن تفرض نظام الترخيص بالنسبة لوقوف المركبات على جانبي الطريق ، أو تركيب اللافتات

(٧٣٥) حكم محكمة التمييز ، الدائرة الإدارية والتجارية ، فى الطعن رقم ٧٥٧ لسنة ٢٠٠٠ إدارى ، بجلسة ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩ ، منشور فى موسوعة مبادئ القضاء الإدارى ، الطبعة الأولى ، الجزء الثانى ، إصدارات إدارة الفتوى والتشريع ١٩٩٩ ، ص ٤١١ .
(٧٣٦) أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٨ .

(٧٣٧) ومن أمثلة ذلك : الترخيص بالاستغلال التجاري لجانبى الطريق وفقاً لما ورد بالقرار الوزاري رقم ١٤٩ لسنة ٢٠٠٦ بإصدار لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصعة العامة للاستغلال التجاري ، والترخيص باستخدام رصيف الطريق للتشجير فى مناطق السكن الخاص والنموذجى وفقاً لما ورد بالقرار الوزاري ١٧٢ لسنة ٢٠٠٧ بإصدار لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجى بدولة الكويت.

وفى إطار ذلك استقرت أحكام محكمة التمييز الكويتية الدائرة الإدارية والتجارية على أن استعمال أموال الدولة بدون صدور ترخيص بذلك من البلدية يجيز للأخيرة أن تقوم بإزالة أى منشآت أو حدائق موجودة على أملاكها ، ففى إحدى القضايا أقام أحد الأفراد حديقة منزلية وصرف عليها الكثير من الجهد والمال ، واستمر بقاؤها أمام منزله نحو خمسة عشر عاماً إلا أن جرافات البلدية داهمتها وأزالتها، فأقام دعواه بطلب التعويض ضد البلدية ، وشخص آخر ألت إليه ملكية أرض الحديقة ولكن المحكمة رفضت دعواه وردت على لوجه دفاعه حسب التفصيل الآتي:

وحيث إن الطعن أقيم على أربعة أسباب، ينعي الطاعن بالسبب الأول منها على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله، وفي بيان ذلك يقول إن الحكم أقام قضاءه بتأييد حكم أول درجة القاضي برفض طلب التعويض، استناداً لما قرره المادة ١٩ من القانون رقم ١٠٥ / ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة التي تقتضى بأن لا يُنشأ أى حق لشخص طبيعي أو معنوي على أملاك الدولة وبالمخالفة لأحكام ذلك القانون، ولا يترتب أي أثر قانوني على وضع اليد عليها بقصد تملكها أو غير ذلك، وأن للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعد يقع على هذه الأملاك بالطريق الإداري، دون أن يكون للمتعرض أو المتعدي الحق في التعويض، في حين أنه لم يقصد التعدي على أملاك الدولة، وأنه أنشأ حديقة لتجميل مسكنه، ولتتمر الناظر إليها، وأنه ولئن كان لم يستصدر ترخيصاً من البلدية، إلا أن البلدية من جانبها لم تطلب منه ذلك على مدى خمسة عشر عاماً، ثم فوجئ بقياسها بإيعاز من المطعون ضده الأول، بإزالة الحديقة دون صدور قرار إداري بالإزالة، بما يوفر ركس الخطأ في هذا العمل المادي، ويستوجب تعويضه عما أصابه من أضرار مادية وأدبية، وإذا أخذ الحكم المطعون فيه بخلاف هذا النظر، فإنه يكون معيباً مستوجباً تمييزه. وحيث إن هذا التعمي مردود، ذلك أن النص في الفقرة الثانية من المادة ١٩ من القانون رقم ١٠٥ / ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة، بعد تعديلها بالمرسوم بقانون رقم ١٩٨٨/٨ على أن: للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعد يقع على أملاكها بالطرق الإدارية على نفقة المخالف، ودون أن يكون للمتعرض أو المتعدي حق التعويض، وذلك مع عدم الإخلال بما -

٣- الضابط الثالث : جواز فرض نظام الترخيص بالنسبة لممارسة النشاط الذى يهدد النظام العام بشكل مباشر ، وبطريقة خطيرة . مثل أنشطة فتح المحلات الخطرة أو الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة ^(٧٣٨) فهذه الأنشطة تهدد النظام العام البيئى بصورة مباشرة وخطيرة.

والواقع أن تقنية الترخيص قد تبدو لها أهميتها فى نطاق حماية البيئة - باعتبارها عنصراً فى النظام العام فى إطار الضبط الإدارى الخاص بالبيئة - أكثر من عناصر النظام العام الأخرى؛ ذلك أن ممارسة الأنشطة التجارية والصناعية للأفراد والجماعات ، أو بعض الحريات

- يترتب لها من تعويضات، وفي المادة السادسة من قرار وزير المالية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ سالف الذكر على أنه: يكون تأجير أملاك الدولة الخاصة العقارية بموجب عقد إيجار أو ترخيص بالانتفاع المؤقت ثابتاً بالكتابة ومشملاً على الشروط الجوهرية وبخاصة الشروط غير المألوفة فى الإيجار العادى، وكان القرار الصادر من وزير الدولة للشؤون البلدية رقم ٩٩ / ١٩٨٨ بناء على تفويض وزير المالية قد تضمن تخويل أجهزة البلدية إزالة جميع الحدائق والمزروعات غير المرخص بها، بما يذل، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، على أن المشرع حظر كأصل عام التعدي أو وضع اليد على أملاك الدولة بقصد تمكها أو التصرف فيها أو الحجز عليها لصالح الأفراد، كما حظر حيازتها أو الانتفاع بها بغير ترخيص سابق من الجهة الإدارية المختصة، ورتب على اشغال أي من هذه الأملاك بالمخالفة لهذا الحظر أن أجبر للدولة إزالة التعديات أو الإشغالات دون ترخيص بالطريق الإدارى، وعلى نفقة المخالف ومهما طال أمد هذه المخالفة دون أن يكون له الحق فى التعويض.

حكم محكمة التمييز الكويتية ، الصادر بجلسة ٨ / ٥ / ٢٠٠٧ ، فى الطعن رقم ١١٠٩ لسنة ٢٠٠٥ إدارى ، حكم غير منشور .

^(٧٣٨) فهذه المنشآت تهدد النظام العام البيئى بصورة كبيرة فهى تتسبب فى مخاطر ومسضائقات للأمن العام والصحة العامة وراحة الجيران مما يستدعى خضوعها لرقابة خاصة من جانب سلطات الضبط الإدارى بهدف منع مخاطرها البيئية التى تتمثل فى خطر الانفجار أو الحريق أو النخل أو الغبار أو الروائح أو الإزعاج أو إفساد المياه أو انتشار الحشرات لذلك فإن فرض نظام الترخيص على هذه الأنشطة له ما يبرره.

انظر فى تفصيل ذلك أ.د. ماجد راجب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ وما بعدها.

كحرية الصيد كثيراً ما ينجم عنها إخلال بالنظام البيئي ، لذلك فإن دور الترخيص يكون واضحاً في وضع الضوابط والشروط التي تكفل ممارسة هذه الأنشطة والحريات بدون الإضرار بالبيئة وتلوثها ، ويبدو ذلك واضحاً من التشريعات المرتبطة بالبيئة في الكثير من الدول والتي فرضت نظام الترخيص بالنسبة لهذه الأنشطة والحريات.

ففي دولة الكويت تم النص على نظام الترخيص بالنسبة لممارسة الأنشطة الكيميائية الخطرة ، سواء في إنتاجها أو نقلها أو تخزينها أو استيرادها أو تصديرها من وإلى دولة الكويت ، أو المرور الجمركي عبر أراضيها. (٧٣٩)

كما تم فرض نظام الترخيص بالنسبة لمواقع التخلص من النفايات الخطرة وتداول نفايات المستشفيات والجهات الصحية والتعامل معها (٧٤٠) . أيضاً تم فرض نظام الترخيص لحماية البيئة المائية والساحلية من التلوث ، وذلك بالنسبة لإقامة المسنات وأماكن الرسو والمشاريع السياحية على الشريط الساحلي لدولة الكويت. (٧٤١)

كما تم فرض نظام الترخيص بالنسبة لرخص السوق ورخص تسيير المركبات بموجب قانون المرور رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١.

ومن أحكام الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية بشأن نظام التراخيص ما يلي * الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار

(٧٣٩) انظر المواد (١٤ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة ، الصادرة بقرار الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ ، منشور بالجريدة الرسمية ، الكويت اليوم ، ملحق العدد ٥٣٣ ، السنة السابعة والأربعون ، الصادر بتاريخ ٢ أكتوبر ٢٠٠١ .

(٧٤٠) انظر المواد (٢٩ ، ٣٩) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة ، سالف الذكر.

(٧٤١) انظر المواد (٦٤ ، ٦٨ ، ٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت ، سالف الذكر.

الصادر بمنحه ، وهو تصرف مؤقت قابل بطبيعته للسحب أو التعديل فى أى وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويكون هذا السحب أو التعديل غير قابل للإلغاء متى تم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة ولم يكن مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة . ذلك أن المصلحة العامة والمصلحة الفردية لا تتوازن فى مجال الروابط القانونية التى تنشأ بين الأفراد والإدارة بل يجب أن تغلب المصلحة العامة فى مثل هذا الأمر الذى يتعلق أساساً بتسيير مرفق عام وتتحول المصلحة الفردية إلى تعويض إن كان لذلك أساس من القانون .^(٧٤٢)

وفى جمهورية مصر العربية تم فرض تقنية الترخيص فى نطاق الكثير من التشريعات التى تمس البيئة مساساً مباشراً ، من ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحلات الصناعية والتجارية وغيرها من المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والتى تطلبت ضرورة صدور ترخيص لإنشاء المحل وإدارته ، وأن أى محل يُنشأ أو يدار بدون ترخيص يغلق بالطريق الإدارى أو يضبط إذا كان الإلغاء متعذراً .^(٧٤٣)

وما فرضه قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ فى شأن الملامى فى مادته الثالثة من عدم جواز إقامة أى ملهى أو إدارته إلا بعد الحصول على ترخيص فى ذلك من الجهة المختصة^(٧٤٤) . وما نص عليه القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء وتعديلاته فى مادته الأولى من عدم جواز إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعديلها أو تدعيمها أو هدمها إلا بعد الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم .^(٧٤٥)

^(٧٤٢) الطعن رقم ١٥ / ١٩٩٠ تجارى بجلسة ٢٠ / ٥ / ١٩٩٠ ، منشور فى موسوعة مبادئ القضاء الإدارى ، الجزء التاسع ، ط ١ ، إصدارات إدارة الفتوى والتشريع ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠ .

^(٧٤٣) انظر : الوقائع المصرية العدد ٦٧ مكرر (غير اعتيادى) الصادر بتاريخ ٢٦ / ٨ / ١٩٥٤ .

^(٧٤٤) الوقائع المصرية العدد ٨٨ مكرر ، جـ الصادر بتاريخ ٣ / ١١ / ١٩٥٦ .

^(٧٤٥) الجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ تابع ، الصادر فى ٩ سبتمبر ١٩٧٦ .

كما لجأ قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية إلى تقنية التراخيص بشأن تداول المواد والنفايات الخطرة^(٧١٦) أو استيرادها أو السماح بدخولها أو مرورها في أرض جمهورية مصر العربية . أيضاً تطلب القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧ في شأن الباعة المتجولين ضرورة الحصول على ترخيص لإمكان ممارسة المهنة ، وذلك من السلطة القائمة على أعمال التنظيم في الجهة التي يمارس البائع الحرفة في نطاقها. (٧١٧)

وتطلب القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ بشأن المنشآت الفندقية والسياحية ضرورة الحصول على ترخيص لإمكان إقامة أو استغلال المنشأة ، ويدخل في شروط هذا الترخيص - طبقاً لما جاء بالقرار الوزاري رقم ١٨١ لسنة ١٩٧٣ بشروط وإجراءات التراخيص بالمنشآت الفندقية والسياحية - ضرورة مراعاة الاشتراطات البيئية سواء في البنية الأساسية للمنشأة ، أو في مجال تقديم الأطعمة والمأكولات بداخلها فيها أو في التخلص من النفايات الناتجة عن ممارستها لنشاطها. (٧١٨)

ومن أحكام القضاء الإداري المصري بشأن تقنية التراخيص في مجال حماية البيئة ما يلي :

١- ما قرره بشأن ضرورة الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة لإنشاء وإدارة المحلات العامة الخطرة والمقلقة للراحة ، وأنه يحق للجهة الإدارية غلق أى محل يدار بدون ترخيص . فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " المواد ٧ ، ١١ ، ١٦ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة بين

(٧١٦) راجع المواد (٢٩ ، ٣٢) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة ، الجريدة الرسمية ، العدد ٥ ، الصادر بتاريخ ٣ / ٢ / ١٩٩٤ .

(٧١٧) راجع المادة الثانية من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧ ، الوقائع المصرية العدد ١١ مكرر ، الصادر بتاريخ ٤ فبراير ١٩٥٧ .

(٧١٨) راجع : المادة الثانية من القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ بشأن المنشآت الفندقية والسياحية ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٩ ، بتاريخ ١ / ٣ / ١٩٧٣ .

المشروع فيها الشروط العامة الواجب توافرها فى هذه المحال ، فحظر على المرخص له بأى محل من المحال الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه إجراء أى تعديل فى المحل من الداخل أو الخارج ، أو زيادة القوى المحركة أو تعديل أقسام المحل بدون ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة ، كما أوجب على جهة الإدارة إلغاء الترخيص إذا لم يستم إعادة الحال إلى ما كان عليه خلال المهلة التى تحددها له ، أو إذا أصبحت إدارة المحل تشكل خطراً على الصحة العامة ، أو أصبح المحل غير مستوف للاشتراطات الواجب توافرها فيه من حيث الموقع إلى غير ذلك من الحالات المنصوص عليها فى المادة ١٦ من القانون أنف الذكر .^(٧٤٩)

وما قضت به من أن " القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة - مناط اتخاذ الإجراء الضبطى المناسب بالطريق الإدارى هو وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نابع من إدارة المحل - وإن كانت أجهزة الأمن تترخص فى تقدير الخطورة الناشئة عن الحالة الواقعية التى يصح لها أن تتدخل لمواجهتها ، بأن تكون ثمة وقائع محددة من شأنها أن تنبئ بحسب التقدير المنطقى للأمور بأن ثمة خطراً يهدد الأمن العام ، وبأن الاحتياط له يقتضى التدخل من هذه الأجهزة بالإجراء الضبطى المناسب - الخطر الذى يسمح بإلغاء الرخصة هو الخطر الداهم الذى يتعذر تداركه - يقتضى ذلك ثبوت الحالة الواقعية المبررة للتدخل بإجراء الضبط الإدارى ثبوتاً واقعياً فى جدية الإجراء ولزومه - مقابل ذلك جعل المشروع لجهة الإدارة وفقاً لواقع الحالة وطبقاً لظروف البيئة من حيث المكان والزمان وبقياس

^(٧٤٩) الطعن رقم ٢٩٤٤ لسنة ٤٥ قضائية ، الصادر بجلسة ٤ إبريل عام ٢٠٠١ مشار إليه لدى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، دار أبو المجد للطباعة ، الهرم ، القاهرة ، ص ٣٤٩ وما بعدها .

الأساس الواقعي المبرر لتدخل الإدارة من حيث توافر الخطر الداهم ،
أن تقوم بإلغاء الترخيص " . (٧٥٠)

٢- ما قرره بشأن عدم إشغال مجرى نهر النيل أو جسوره بأية أعمال
خاصة إلا بموجب ترخيص من السلطة المختصة - وهي وزارة الري
- وطبقاً للشروط التي تحددها ويجوز لها في حالة عدم الحصول على
هذا الترخيص إزالة الأعمال المخالفة وإعادة الشيء إلى أصله على نفقة
المخالف فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " اعتبر المشرع مجرى
النيل وجسوره من الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف ، ولا
يجوز التعدي عليها بإقامة أى عمل خاص أو إحداث تعديل فيها إلا
بترخيص من وزارة الري ، وطبقاً للشروط التي تحددها - في حالة
التعدي على منافع الري دون الحصول على ترخيص فإن لمدير عام
الري المختص بعد إنذار المخالف ، إصدار قرار بإزالة التعدي أو
المخالفة وإعادة الشيء إلى أصله على نفقة المخالف - هذا الاختصاص
محدد لا يجوز ممارسته ضمن الأصل العام المقرر للوزير المختص
بمقتضى حكم المادة ٩٧٠ من القانون المدني أو طبقاً للمادة (٢٦) من
قانون نظام الإدارة المحلية . إلا إذا عهدت وزارة الري باعتبارها
صاحبة الاختصاص الأصيل في الإشراف على هذه الأراضي إلى جهة
معينة من الجهات المنصوص عليها بالمادة (٤) من قانون الري
والصرف بذلك الإشراف " . (٧٥١)

(٧٥٠) الطعن رقم ٦٠٠٨ لسنة ٤٤ قضائية . عليا . الصادر بجلسة ٢٦/١٢/٢٠٠١ ، مجموعة
المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من أول أكتوبر
٢٠٠١ إلى آخر ديسمبر ٢٠٠١ ، القاعدة رقم ١٦٨ ، ص ١٥٤ .

(٧٥١) الطعن رقم ٣٤ لسنة ٤٢ قضائية ، الصادر بجلسة ٤ إبريل عام ٢٠٠١ والطعن رقم ٥١٩
لسنة ٤٤ ق جلسة ٩ / ١ / ٢٠٠٢ والطعن رقم ٢٢٧٥ لسنة ٤٤ ق جلسة ١٤ / ١١ / ٢٠٠١
مشار إليهم لدى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات
المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥
وما بعدها .

ومن قضائها كذلك " حظر المشرع صرف أو إلقاء المخلفات الصلبة أو السائلة أو الغازية من العقارات والمحال والمنشآت التجارية والصناعية والسياحية ومن عمليات الصرف وغيره في مجارى المياه إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من وزارة الري ، وفقاً للضوابط والمعايير والمواصفات لا يجوز صرفها حتى مع وجود الترخيص بصورة تمثل خطراً فورياً على تلوث مجارى المياه ، يخطر صاحب الشأن بإزالة الأعمال المخالفة أو التصحيح بالطريق الإداري وعلى نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص " . (٧٥٢)

٣- وبخصوص المحميات الطبيعية الواقعة كجزر بين جسور نهر النيل انتهت محكمة القضاء الإداري إلى أن " قرر المشرع حماية إضافية لنهر النيل بجعل الجزر الواقعة بين جسوره محميات طبيعية ، وبالتالي حظر القيام فيها بأى أعمال أو تصرفات أو أنشطة من شأنها تدمير بيئتها ، كما حظر إقامة المباني أو المنشآت فيها أو شق الطرق أو تيسير المركبات بها أو ممارسة أية أنشطة فيها إلا بتصريح من رئيس مجلس الوزراء - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩٦٩ لسنة ١٩٩٨ صدر موافقاً لصحيح حكم القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية وفى نطاق السلطة المقررة له - اعتباراً من تاريخ العمل بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩٦٩ لسنة ١٩٩٨ يتعين الحصول على تصريح لإقامة أية منشآت على الجزر الواقعة بين جسور النيل إعمالاً للأثر المباشر لهذا القرار ولا يعتد فى هذا الشأن بأية موافقات تكون قد صدرت من أية جهات كانت - لا يزعم من ذلك أية تطلعات أو آمال أياً كان أساسها أو مشروعيتها - نتيجة ذلك : يراعى فى هذا الشأن الشروط والقواعد الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٤ لسنة

(٧٥٢) الطعن رقم ١٦٢١ لسنة ٤٥ قضائية . عليا . الصادر بجلسته ٢٦ / ٣ / ٢٠٠٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى الفترة من أول أكتوبر ٢٠٠١ إلى آخر ديسمبر ٢٠٠١ ، القاعدة رقم ١٧١ ، ص ١٥٠ وما بعدها .

١٩٩٤ بالشروط والأوضاع الخاصة بممارسة الأنشطة فى مناطق
المحميات الطبيعية. (٧٥٣)

٤- ما قرره بشأن عدم جواز الترخيص بإنشاء مبنى فندقى وأماكن لبيع
المأكولات والمشروبات بحدائق الشلالات بالإسكندرية ، لأن من شأن
ذلك الإضرار بالبيئة الطبيعية فى هذه الحديقة . ومجمل هذه القضية أن
جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية قد أقامتها ضد محافظ الإسكندرية
وزير الثقافة بصفته رئيساً للمجلس الأعلى للآثار ورئيس حتى وسط
الإسكندرية ورئيس مجلس إدارة شركة باراديزان جروب . طلبت فيها
الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار الصادر من محافظ
الإسكندرية بتاريخ ١٣ / ٥ / ١٩٩٩ بالترخيص للمدعى عليه الرابع
بإدارة واستغلال منطقة حدائق الشلالات وما يترتب على ذلك من آثار
وتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان وفى الموضوع بإلغاء هذا
القرار وما يترتب على ذلك من آثار.

وقالت الجمعية شرحاً لدعواها إن منطقة حدائق الشلالات من المعالم
التاريخية والحضرية لمدينة الإسكندرية وأنشئت منذ مائة عام على مساحة ٤٠
فداناً وبها البرج الأثرى لسور الإسكندرية القديم وتم تصميمها متضمنة هضاباً
وقنوات وشلالات رئيسياً وبحيرات متتالية وحدائق بها مجموعة من الأشجار النادرة
ويقع بها كازينو وكشك وبحيرة البجع . وإن المدعين باعتبارهم من قاطنى
الإسكندرية فوجئوا بالإعلان عن استغلال الحديقة تنفيذاً للترخيص المبرم مع
المدعى عليه الرابع . هذا الترخيص الذى رخص للمدعى عليه الرابع فى إقامة
مبنى فندقى وأماكن لبيع المأكولات والمشروبات على مساحة ١٣٠٠٠ متر مربع
تشمل أرض الكافيتريا القديمة وملحقاتها والممرات المجاورة لها والجبلية النادرة
وتعلية هذه المباني عدة أدوار مما من شأنه الانتفاص من الانتفاع بالحديقة

(٧٥٣) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى الدعوى رقم ٦٦١٥ لسنة ٥٢ قضائية جلسة ١٥
من أغسطس سنة ٢٠٠٠ ، المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى الفترة
من أكتوبر ١٩٩٩ وحتى أكتوبر ٢٠٠٠ ، القاعدة رقم ٢٦ ، ص ٢٩٧.

ويتعارض مع الحظر الوارد بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ في شأن عدم إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال في الأراضي الزراعية والحدائق والبساتين وسائر المساحات الخضراء داخل كروونات المدن والقرى المعتمدة أو توسيع أو تعلية المباني القائمة على هذه الأراضي والمساحات.

كما نعت الجمعية على القرار المطعون عليه أنه لم يعرض على المجلس الشعبي المحلي المختص طبقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية ، وأنه سوف يترتب على هذا الاستغلال المساس بحرمة الآثار الموجودة بالحديقة وتعطيل الانتفاع بها لصالح جمهور المستفيدين منها وتشويه وضعها الطبيعي الذي لا يجوز المساس به باعتباره حقاً أساسياً للمواطنين.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية بجلسته ٢٢/٨/٢٠٠٠ بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار . وبنت قضاءها على أسباب حاصلها توافر شرط المصلحة المباشرة للمدعين إذ مفاد دعواهم المحافظة على البيئة والنواحي الجمالية والتاريخية لحديقة الشلالات. (٧٥١)

ومن فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بشأن حماية البيئة ما قرره من جواز التعويض عن قطع إحدى الأشجار من قبل عمال إدارة الكهرباء والغاز بمدينة القاهرة فقد قررت بأن " وحيث إن وقائع الفتوى نتحصل في أنه بتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٩٥٣ أتلّف عمال إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة شجرة بشارع أحمد حشمت بالزمالك أثناء قيامهم بحفر الرصيف الشرقي للشارع المذكور لاستبدال مواسير غاز ، وتحرر عن هذا الحادث المحضر رقم ٣٥٨٧ إداري قسم قصر النيل سنة ١٩٥٤ ضد عمال إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة وثبت من التحقيق والمعاينة مسئولية هؤلاء العمال عن كسر الشجرة ،

(٧٥١) وقائع القضية ونص الحكم منشورة ضمن وثائق مؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية الذي عقد بدولة الكويت في الفترة من ٢٦ - ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢ ، ص ٤٠٤ وما بعدها.

وقامت الإدارة العامة للتنظيم بمطالبة إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة بقيمة الخسائر المترتبة على الحادث بالتضامن مع عمالها إذ إن الحادث وقع أثناء تأدية الوظيفة وبسببها - رفضت إدارة الكهرباء والغاز الاعتراف بمسئوليتها عن الحادث بحجة أنها لم تقم بأى عمل فى المنطقة المشار إليها فى ذلك التاريخ.

ومن حيث إن سقوط الشجرة قد نتج عن إهمال عمال إدارة الكهرباء والغاز وعدم اتخاذهم أسباب الحيطة والحذر التى يتعين على الرجل العادى القيام بها درءاً لمسئوليته ومن ثم فإن مسلكهم هذا يتوافر فيه ركن الخطأ الموجب لمسئوليتهم عن عملهم الضار طبقاً للقانون ويلتزمون بتعويض الضرر الناشئ عن ذلك العمل.

ومن حيث إنه قد ثبت وقوع خطأ من عمال إدارة الكهرباء والغاز أثناء قيامهم بعملهم وبسببه ، وترتب على هذا الخطأ حدوث ضرر للبلدية لسقوط الشجرة ومن ثم يُفترض وقوع الخطأ من إدارة الكهرباء والغاز ، وتتحقق قبلها مسئولية المتبوع عن أعمال تابعة . ويتعين عليها تعويض الضرر الذى أحدثه تابعها بالتطبيق لأحكام المادة ١٧٤ من القانون المدنى التى تقضى بأن يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذى يحدثه تابعة لعمله غير المشرع ، متى كان واقعاً منه حال تأدية وظيفته أو بسببها.

نهذا انتهى رأى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع إلى أن إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة تلتزم بتعويض بلدية القاهرة عن الضرر الناشئ عن سقوط الشجرة. (٧٥٥)

(٧٥٥) قرار الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى الصادر فى الملف رقم ٣٢ / ٢ / ٢٧ (٦٩٢) الصادر بجلسته ٢٣ من سبتمبر سنة ١٩٥٨ مشأر إليه لدى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٦٠ وما بعدها.

الفرع الرابع

الإبلاغ أو الإخطار

قد يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون تطلب الحصول على ترخيص سابق قبل ممارستها بالرغم من احتمال وجود إضرار أو تلويث للبيئة من جانبها ، ويكتفى القانون بشأنها بمجرد الإخطار ، إما قبل القيام بها وهو ما يعرف بالإخطار السابق ، وإما خلال مدة معينة من إتيانها وهو ما يُسمى بالإخطار اللاحق .

ومسألة تطلب القانون للإخطار السابق أو اللاحق إنما تتوقف على مدى خطورة وحجم الأضرار التي يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط المطلوب الإخطار عنه بالبيئة ، فكلما زادت المخاطر التي يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط تطلب القانون الإخطار السابق ، والعكس قد يكون صحيحاً. (٧٥٦)

ونظام الإخطار يعتبر أقل تقنيات الضبط الإداري تقييداً للحرية ، وهو يهدف إلى إطلاع سلطات الضبط على عزم الأفراد ممارسة أنشطتهم حتى يمكنها اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تساعد على توقي الإضرار بالنظام البيئي. (٧٥٧)

ومن أمثلة الإخطار السابق في مجال حماية البيئة الإبلاغ عن موعد نقل المواد الخطرة والطرق التي تمر من خلالها من نقطة الانطلاق إلى نقطة الوصول ، والإبلاغ عن تصدير النفايات إلى الخارج أو تصديرها منها . أما الإخطار اللاحق فمثاله الإبلاغ عن فتح المحلات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو

(٧٥٦) ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١١ - د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ - د. موسى مصطفى شحاتة ، دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

(٧٥٧) انظر : د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٩٩ - د. محمد الطيب عبد الطيف ، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، المرجع السابق ، ص ٤٠١ .

تجارياً غير ضار بالصحة أو مقلق للراحة (٧٥٨) أو الإبلاغ عن نفثى مرض أو وباء معين معد كما هي الحال بالنسبة لمرض إنفلونزا الطيور حيث تطلبت اللوائح والتشريعات الصادرة بشأنها ضرورة الإبلاغ عن أى حالة يتم اكتشافها بين الطيور أو البشر أو مثل ما تطلبه قانون الطرق العامة المصرى رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ بضرورة الإخطار عن تنظيم مباريات الجرى فى الطرق العامة أو ممارسة السباقات الأخرى المختلفة.

ومن أمثلة تقنية الإخطار فى إطار القانون الكويتى ما نصت عليه المادة الثالثة من قرار وزير الصحة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٦٤ بلانحة نظام الحجر البيطرى على الحيوانات أن * على أصحاب الحيوانات المستوردة إخطار المحاجر البيطرية قبل (٤٨) ساعة من وصول الحيوانات * فهذا النوع من الإخطار السابق الغرض منه حماية البيئة الصحية فى دولة الكويت ، وذلك بمنح الوقت الكافى لسلطات الحجر البيطرى لاتخاذ الإجراءات والاستعدادات الكفيلة بالتأكد من خلو هذه الحيوانات من الأمراض وبخاصة فى ظل انتشار الأوبئة مثل الحمى القلاعية ، وجنون البقر ، وغيرها من الأمراض التى تصيب الحيوان.

ومن التطبيقات الأخرى ، نظام الإخطار اللاحق الذى ورد فى المادة السادسة والعشرين من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ ، حيث قررت وجوب إخطار الهيئة العامة للصناعة فى حالة توقف المنشأة أو الحرفة الصناعية عن العمل كلياً أو جزئياً ، خلال (٣٠) يوماً من تاريخ توقف النشاط ، فهذا الإخطار له فائدته فى تحقق الهيئة العامة للصناعة من خلال موظفيها من عدم وجود نفايات خطيرة تضر بالبيئة من بقايا عمل هذه المنشآت قد تكون لسم تتخذ الإجراءات والاحتياطات السليمة للتخلص منها.

(٧٥٨) انظر : أ.د. ماجد راعب الطو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها.

الباب الرابع

الدور العلاجي للإدارة في حماية البيئة

تناولنا فى الباب السابق من هذه الدراسة دور الإدارة الوقائى فى حماية البيئة ، وأوضحنا كيف تحمى السلطة الإدارية البيئة من خلال أساليبها الوقائية ، المتمثلة فى أسلوبى المرفق العام والضبط الإدارى. ورأينا أن الدور الوقائى للإدارة فى حماية البيئة إنما يواجه - فى أغلب صورته - مخاطر ومشاكل بيئية لم تقع بعد . فبعد لها العدة من أجل الوقاية منها . ومن الممكن أن يواجه فى بعض الحالات مخاطر ومشاكل بيئية قد وقعت بالفعل للحد من أثارها والوقاية من أضرارها.

وبقى لنا أن نتناول فى هذا الباب الدور العلاجى للإدارة الذى يواجه مخاطر أو مشاكل بيئية قد وقعت بالفعل ، نتيجة لممارسة الأفراد أو الجماعات لأنشطتهم على خلاف ما نص عليه القانون . فيطبق عليهم الجزاءات الإدارية التى قررها القانون على المخالفات البيئية التى وقعت منهم وترتبت عليها أضرار على المحيط البيئى.

فالجاء الإدارى ما هو إلا إحدى وسائل الإدارة العلاجية التى تواجه بها أفراد أو جماعات خالفوا التشريعات البيئية ، ولم يكتفوا بما يمكن أن تؤدى إليه أفعالهم من مخاطر ومشاكل بيئية . فوجب مجابتهم بالجزاءات التى نص عليها القانون . كعقاب إدارى على فعلهم وكردع لهم ولغيرهم ممن يفكر فى الإقدام على مخالفة التشريعات البيئية والإضرار بالبيئة.

ويقتضى تعرضنا بالبحث للجزاءات الإدارية كإحدى وسائل الإدارة لحماية البيئة أن نتناول ماهية الجاء الإدارى البيئى و ضماناته فى فصل أول . ثم صور هذه الجزاءات البيئية فى فصل آخر .

الفصل الأول

ماهية الجزاء الإدارى البينى

يقتضى تحديد ماهية الجزاء الإدارى وضماناته فى إطار حماية البيئة ،
التحدث فى مبحث أول عن المقصود بالجزاء الإدارى ودواعى نشأته وظهوره .
وفى مبحث ثانٍ عن ذاتيته أى التمييز بينه وما يشته به من جزاءات أخرى أو
وسائل أخرى للإدارة . وفى مبحث أخير عن ضمانات إعماله.

المبحث الأول

مفهوم ونشأة الجزاء الإدارى البينى

تمهيد :

الجزاءات الإدارية لا تخرج عن كونها نوعاً من القرارات الإدارية الفردية
التي تعمل على تطبيق النصوص القانونية العامة على الحالات الفردية سواء تعلقت
هذه الحالات بفرد معين بالذات ، أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم ، أو
بشيء أو بحالة معينة ، أو بأشياء وحالات محددة . على أنها تمتاز بمفهوم خاص
عن القرارات الإدارية الأخرى . وهى على هذا النحو مر ظهورها بمراحل
متعددة ، اختلفت باختلاف العصور . ولم يكن فقه القانون العام ليقبلها بسهولة
فى البداية . ولعل تردد الفقه فى قبولها إنما يرد لما لها من طابع العقوبة على
الرغم من صدورها عن الإدارة العامة التى هى جزء من السلطة التنفيذية
مما يمثل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات . إذ الأصل أن السلطة
القضائية هى المنوط بها توقيع العقوبات . ولكن الفقه اضطر - تحت
ضغط ظروف مغينة - إلى القبول بهذه الجزاءات الإدارية فى النهاية. (٧٥٩)

(٧٥٩) انظر فى ذلك كلاً من :

- J. MOURGEON : la répression administrative. Paris. L.G.D.J. 1967 .
P. 82 et s.

وسوف نتناول المقصود بالجزاء الإداري في مطلب أول ، ثم نتناول في مطلب آخر كيف ظهرت الجزاءات الإدارية أو دواعي نشأتها.

المطلب الأول

المقصود بالجزاء الإداري البيني

يبدو للباحث في نطاق الجزاءات الإدارية بصفة عامة قلة التعريفات التي قيل بها بشأن الجزاء الإداري . ولعل هذا الأمر يرجع إلى ندرة الكتابات الفقهية في مجالها . ليس هذا فقط بل إنه حتى هذه الاهتمامات الفقهية إنما تركزت من البحث عن دواعي نشأة الجزاء الإداري ، والتمييز بينه وما يشته به ، ومدى مشروعية هذا الجزاء . وربما ترجع ندرة التعريفات التي قال بها الفقه للجزاء الإداري إلى عدم وجود رغبة لديه في حصر نطاق هذا الجزاء في أمور محددة ، أو لصعوبة وضع تعريف عام للجزاء الإداري يتضمن كافة أنواع الجزاءات التي تصدر عن السلطة الإدارية.

على أن صعوبة وضع تعريف عام للجزاء الإداري ، لم تمنع بعض الفقهاء من تحديد تعريفات له. فقد عرفه جانب من الفقهاء بأنه تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية ، التي توقعها سلطات إدارية عادية أو مستقلة " كالهيئات " بواسطة إجراءات إدارية محددة . وهي بصدد ممارستها - بشكل عام - لسلطتها العامة تجاه الأفراد - بغض النظر عن هويتهم الوظيفية -

- = M. GHEIMA: Les sanctions administratives en dehors de la fonction publique . thèse, Bordeaux. 1955. P. 17 et ss.

- A. CKOQUEZ: L'organisation professionnelle. G.P. 1941 - 1 - 83.

مشار إليهم لدى : أ.د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٧ وما بعدها - و د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص ٤٥ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، دراسة فقهية قضائية مقارنة ، بدون ناشر ، ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ ، ص ٦٠ وما بعدها.

بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح. (٧١٠)

وعرفه البعض الآخر بأنه عقاب يعهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة إدارية ، على كل من يخالف التزاماً قانونياً أو لا يمثل لأحد القرارات الإدارية. (٧١١)

وعرفه رأى فى الفقه بأنه جزاء توقعه الإدارة أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان ، مجالس ، سلطات) على الأفراد أو المؤسسات ، دون تدخل القضاء نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء أو جرماً على مصلحة يحميها المشرع ، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادي أو النظام العام. (٧١٢)

وبلاحظ أن مفهوم الجزاء الإداري طبقاً - لما ورد بالتعريفات السابقة - له طابع العقاب ، ولا يقتصر على مجرد تهديد فرد معين أو جماعة معينة . (٧١٣)

(٧١٠) راجع فى ذلك كلاً من : أ.د. محمود نجيب حسنى ، الجزاءات غير الجنائية فى الجرائم الاقتصادية ، المجلة العربية للدفاع الاجتماعى ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، العدد الحادى عشر ، يناير ١٩٨١ ، ص ١١١ وما بعدها - و د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها. (٧١١)

- H.G. Hubrecht : Les Sanctions Administratives J.C.A. Fasc. 202 , Ed Techniques, Paris, 1993 , p. 3 . et s.

انظر : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٣ .

(٧١٢) د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣ .

(٧١٣) وبلاحظ أن البعض يرى أن الجزاء الإدارى ليس له طابع العقاب وإنما له طابع تهديدى . فهو يعرف الجزاء الإدارى - كأمسلوب من أساليب الضبط - على أنه " الجزاء الذى تتخذه هيئات الضبط الإدارى بهدف صيانة النظام العام فى أحد نواحيه ، فهو تدبير وقائى يراد به انتقاء إخلال بالنظام العام ظهرت بولبره وخيفت عواقبه . وهو لا ينطوى بذلك أساساً على معنى العقاب وإنما ينطوى على أمر آخر هو وقف مصدر التهديد بحيث لا يمكن من الإضرار بالغير " .

فهو عقاب عن الأفعال التي أتاها هذا الفرد أو تلك الجماعة على مخالفة التزام قانوني أو عدم الامتثال لقرار إداري.

وعلى هذا النحو يمكن أن نعرف الجزاءات الإدارية البيئية بأنها قرارات إدارية فردية ، لها طابع الجزاء ، تصدر عن السلطة الإدارية دون الرجوع إلى القضاء ، لتطبق على فرد معين أو جماعة محددة - خارج نطاق علاقة وظيفية أو تعاقدية تربطهم بالإدارة - لإتيانهم أفعالاً تشكل اختلالاً بالبيئة ، وذلك بموجب نص تشريعي ، وفي حدود الضمانات الواردة بهذا النص.

والواقع أن هذا التعريف يتضمن عدة عناصر تميز الجزاء الإداري البيئي. وسوف نبين فحوى كل منها على الوجه الآتي :

أولاً : الجزاء الإداري هو عبارة عن قرار إداري فردي . وعليه يجب أن تتوفر فيه أركان القرار الإداري الخمسة . وهي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والهدف أو الغاية . (٣٦٤) فإذا تخلف ركن من هذه الأركان كنا بصدد جزاء غير مشروع وحق للقاضي الإداري أن يحكم بعدم مشروعيته إذا رفع الأمر إليه.

- راجع في ذلك كلاً من د. محمود سعد الدين الشريف ، محاضرات في النظرية العامة للضبط ، أقيمت على طلبة دبلوم العلوم الإدارية بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٢ - ١٩٦٣ ، ص ٢٨٩ - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ وما بعدها.

ونزعم أنه حتى يمكن القول بوجود جزاء إداري فلا بد من أن يكون له طابع العقاب فهو إحدى وسائل الإدارة العلاجية ، أما إذا اقتصر القرار الإداري الفردي على مجرد التهديد فنحن بصدد تدبير وقائي من تدبير الضبط الإداري.

(٣٦٤) انظر بشأن القرار الإداري وأركانه ، والفرق بين القرار الإداري الفردي واللائحي كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٣ وما بعدها - أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ - أ.د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها - أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٥٩ - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٦٧ - و أ.د. حسن عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٣١ وما بعدها.

ثانياً : السلطة التي تملك توقيع الجزاء هي سلطة إدارية سواء كانت سلطة مركزية أو لامركزية إقليمية كانت أو مرفقية ، فيجوز أن توقع السلطة الإدارية المركزية المتمثلة في الوزارات أو الأجهزة القومية المتخصصة بحماية البيئة جزاءات إدارية على أى مشروع أو فرد أو منشأة يقع على أى جزء من أرض الدولة . طالما صدرت عنه أفعال يعتبرها القانون ضارة بالبيئة وملوثة لها ، كما يجوز للسلطة اللامركزية متمثلة في المحافظين ورجال البلدية إيقاع الجزاء الإداري على أى فرد أو مشروع أو منشأة محددين بذواتهم إذا ما وقعت منهم تصرفات تشكل إخلالاً بالنظام البيئي في نطاق محافظاتهم أو مناطقهم .

كما أن القول بأن الجزاء الإداري يصدر عن سلطة إدارية يعنى استبعاد سلطة القضاء (٧٦٥) في هذا الشأن ، وعليه فلا محل للقول بوجود جزاء إداري إذا اقتصر الأمر على صدور قرار برفع الأمر بالنسبة لشخص معين بالذات للقضاء . كما هي الحال في إبلاغ الأجهزة البيئية المتخصصة النيابة العامة ضد شخص أو مشرع معين لارتكابه أفعالاً ضارة بالبيئة تشكل جرائم جنائية.

ثالثاً : شرعية الجزاء الإداري البيئي فيجب أن تعطى السلطة الإدارية الحق في توقيع هذا الجزاء بموجب نصوص تشريعية . سواء كانت هذه النصوص واردة في قانون أو لائحة أو مرسوم ، وقد عبر المجلس الدستوري الفرنسي عن ذلك بقوله " إن مبدأ الشرعية ، ومبدأ شخصية الجزاء ، ومبدأ التناسب بين الجرم والجزاء ، ومبدأ عدم الرجعية ، وغيرها من المبادئ لا تتعلق فقط بالجزاء الجنائي وإنما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة قمعية حتى ولو عهد

(٧٦٥) والواقع أن مسألة صدور الجزاء الإداري من سلطة إدارية دون سلطة القضاء قد كان السبب الرئيسي في تردد الفقه والقضاء في بداية الأمر في قبول فكرة الجزاء الإداري من الأساس باعتبارها تشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . انظر في تفصيل ذلك كلاً من :

- M. Waline , Droit administrative, Paris - sirey - 9 éd, 1963 , p. 92 .
- P. Delvolvé, rapport au colloque sur " La justice hors du juge " cah. dr. entr., 1984 , no. 4 , p. 16 .

وراجع أيضاً أ.د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ٨٢ .

المشرع بسلطة اتخاذ لجهة غير قضائية " . (٧٦٦)

رابعاً : الهدف من الجزاء الإدارى البيئى هو حماية البيئة ، وذلك عن طريق ما يودى إليه توقيع الجزاء الإدارى على المخالفين للقواعد القانونية المقررة لحماية البيئة من تحقيق الردع لأفراد المجتمع الآخرين ، بحيث يكون نُصب أعينهم العقاب الذى وقع على المخالفين فينضبط سلوكهم فى التعامل مع الوسط البيئى الطبيعى والاصطناعى .

المطلب الثانى

نشأة الجزاءات الإدارية

لم يكن فقه القانون الإدارى يعرف من الجزاءات الإدارية فى الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية إلا الجزاءات التأديبية فى نطاق الوظيفة العامة ، والجزاءات التعاقدية فى نطاق العقد الإدارى . وكان الفقه يسرى أن ميرر عدم إعطاء الإدارة الحق فى توقيع جزاءات إدارية أخرى يرتد إلى أمرين :

الأول إن إعطاء الإدارة هذا الحق يُمثل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، إذ إنه يجعل الإدارة تشارك القضاء فى توقيع العقوبات وهو صاحب الاختصاص الأصيل فى ذلك . (٧٦٧) **الآخر** إن إعطاء هذا الحق للإدارة يجعل منها خصماً وحكماً فى وقت واحد مما يشكل خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم . (٧٦٨)

(٧٦٦)

- C.C., déc No. 82 - 155 DC du 30 Décembre 1982; 28 Juillet 1989 précité ; 13 Aout 1993, E.D.C.E., 1993, P. 342 .

(٧٦٧)

- M. GHEIMA , Les sanctions administratives en dehors de la Fonction Publique, thèse, Bordeeaux, 1955, p. 17 et s.

(٧٦٨)

- A. CKOQUEZ , L'organisation Professionnelle, Gazette du Palais (G.P) , op. cit., 1, p. 83 .

وعقب نهاية الحرب العالمية الثانية وما نجم عنها من آثار اقتصادية واجتماعية مدمرة - فرضت نفسها على الواقع القانوني - تغير دور الدولة من دولة حارسة تقتصر وظيفتها على حماية الأمن الداخلي والخارجي للأفراد وإقامة العدل بينهم ، إلى دولة متدخلة في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للأفراد والجماعات .^(٧٦٩) وقد أدى هذا الدور الجديد للدولة إلى التوسع في أجهزتها وأنشطتها ووسائل ممارستها لهذه الأنشطة فصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والضريبية والبيئية وغيرها ، والتي تعطي الإدارة حق توقيع بعض الجزاءات ومن قبيل ذلك الغرامات الإدارية ، والمصادرة الإدارية ، وغلق المنشآت ، ووقف النشاط ، وإلغاء التراخيص ، وسحب أو وقف رخص القيادة وحجز المركبات وغيرها من الجزاءات الإدارية الأخرى.^(٧٧٠)

وقد ساعد على انتشار الجزاءات الإدارية - بالإضافة إلى ما تقدم - ظهور فكر جديد في مجال السياسة الجنائية للدول حيث أخذت تتجه نحو سياسة الحد من العقاب . فقد كان من نتائج الحرب العالمية الأولى والثانية التوسع في إضفاء صفة التجريم على كل سلوك غير مشروع ، مما أدى في مرحلة لاحقة إلى تضخم قانون العقوبات على نحو جعل الضمير الاجتماعي يرفض تدخل القانون الجنائي في مجالات متعددة ، باعتبار أن تدخله بوسائله المختلفة يمثل تجاوزاً لما نصبو إليه من تقدم خاصة عقب ما لحق بتلك المجتمعات من متغيرات اجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية ، وسعيًا للتخفيف من وطأة تدخل القانون الجنائي في بعض المجالات كالمرور ، والاقتصاد ، والبيئة لجأ أغلب المشرعين - وبخاصة في الدول المتقدمة - إلى الاستعانة بحلول قانونية تكفل بصفة عامة التخلص عن

^(٧٦٩) راجع بشأن اتساع نشاط الدولة وتمدد وظائفها عقب الحربين العالميتين ، أ.د. إبراهيم عبد العزيز

شبحا ، أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٨ وما بعدها .

^(٧٧٠) راجع في ذلك : أ.د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات

الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٧ وما بعدها - د. موسى مصطفى شحادة ،

الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في

فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ١١ .

الحل الجنائي وكان أحد هذه الحلول الحد من العقاب عن طريق التحول تماماً عن القانون الجنائي ، لصالح نظام قانوني آخر منه نظام الجزاءات الإدارية. (٧٧١)

ولم يكن الفقه يقبل بسهولة بالجزاءات الإدارية في تلك الفترة باعتبار أنها تعمل على خلق وتطوير قانون عقوبات مستتر ، كما أن منح الإدارة حق توقيع جزاءات إدارية بشكل توسعاً غير مقبول في الامتيازات العامة للإدارة ، لذلك نادى البعض بضرورة أن تكون ممارسة الإدارة للجزاءات الإدارية في أضيق حدود حتى لا يتم انتهاك قانون العقوبات من قبلها. (٧٧٢)

وعلى الرغم من معارضة الفقه للجزاءات الإدارية - على الوجه الذي سبق بيانه - فإن ظاهرة الجزاءات الإدارية أخذت في الاتساع مع مطامع العقد السابع من القرن المنصرم ، وقد بدا هذا الاتساع في ناحيتين ؛ فمن الناحية العضوية : لم يعد الاعتراف للإدارة بحق توقيع الجزاءات الإدارية مقصوراً على الإدارة العامة بمفهومها التقليدي - المتمثلة في الدولة وأجهزتها الإدارية والوزارات والمحاكمات - وإنما امتد إلى اللجان الإدارية المستقلة التي تقع في منطقة وسط بين الجهات الإدارية والهيئات القضائية فهي تجمع سمات من هذه وتلك. (٧٧٣)

(٧٧١) راجع في تفصيل ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) ، المرجع السابق ، ص ٧ وما بعدها وراجع في ذات المعنى أ.د. جلال ثروت ، مشكلة المنهج في قانون العقوبات ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، السنة ١٣ ، العدد الأول والثاني ، ١٩٦٣ ، ص ١١٩ - أ.د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ١٤.

(٧٧٢)

- J-M. SAUVÉ . Les Sanctions administratives en droit Public Français. A J.D.A. 2001, p. 16 .
- M. WALINE . Traité de droit administratif. Sirey 9 edition 1963 .
- A. DE LAUBADERE. Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J. 8 edition, 1980, p. 333.

(٧٧٣)

J. L. Petit. Les écoutes téléphoniques et le droit français, A.J.D.A., 1992, p. 35.

فقد عرفت فرنسا حتى عام ٢٠٠١ العديد من اللجان الإدارية المستقلة التي تملك توقيع الجزاءات الإدارية . ومن أهم هذه اللجان وأبرزها المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في نطاق الإدارة الإعلامية، وسلطة تنظيم الاتصالات في مجال الاتصالات ومجلس المنافسة في نطاق تسويق السلع والمنتجات. (٧٧١)

ومن الناحية الموضوعية : فقد ترتب على تباين الأنشطة التي تقوم بها هذه المجالس والسلطات تعدد في الجزاءات الإدارية الصادرة عنها حتى تعدت نطاق السلامة المرورية ، وحماية أملاك الدولة إلى مجالات أخرى عديدة. كالإعلام والصحافة ، والاتصالات والسياحة ، والبناء والتنظيم ، والنواحي البيئية. (٧٧٢)

ومع اتساع نطاق الجزاءات الإدارية في فرنسا غرض الأمر على المجلس الدستوري الفرنسي لاتخاذ موقف بشأنها ، وقد تردد المجلس الدستوري الفرنسي في البداية بشأن هذه الجزاءات وكان ذلك عند تصديده عام ١٩٨٢ للاعتراضات الموجهة ضد نظام الجزاء الإداري ، فالمراقب لقراراته الصادرة في هذا الشأن يجد أنها تتطوى على قدر من الغموض وتُظهر

- = Sélinaky. Le contentieux de la repression administrative des ententes et positions dominantes, Etudes en l'honneur du doyen G.Péquigont, Montpellier 1984, tome 2, p. 261.

- Ch. Babusiaux, La nature des sanctions infligées par le conseil de la concurrence, L.P.A. 1990, no. 8, p. 25 .

- P. Bérard, Le pouvoir de sanction financière directe de la commission des operations de bourse L.P.A. 1990, no. 8, p. 52.

وراجع أيضاً : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها.

(٧٧١)

- SAUVE, Les Sanctions administratives en droit Public Français, op. cit., P. 1 et s.

(٧٧٢) راجع في ذلك : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ، المرجع السابق، ص ١٢ وما بعدها.

وأخيراً في ٢٨ يوليو ١٩٨٩ أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراراً اعتبره الفقهاء القول الفصل في نطاق دستورية الجزاءات الإدارية ، فقد جاء في حيثيات هذا القرار أن " لا يشكل مبدأ الفصل بين السلطات ، ولا أي مبدأ آخر ، أو قاعدة دستورية عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية - التي تتصرف في نطاق امتيازات السلطة العامة - بممارسة سلطة توقيع الجزاءات بشرطين ، أولهما : ألا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية كالحبس والاعتقال والحجز ، وثانيها : أن تقتصر سلطة الجزاء بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً كالحق في الدفاع والحق في الطعن " . (٧٧٧)

(٧٧٦)

- C.Teitgen - Colly: Les instances de régulation et la constitution. R.D.P. 1990, p. 153.
- C.C N° 82 - 155 Dc du 30 déc 1982, Rec, 88, L.Favoreu, R.D.P. 1983, p. 133.
- C.C N° 86 - 217 Dc du 18 sep. 1986, Rec, 141, RA 1986, p. 458, R. Etien, AJC, 1986, p. 442, B. Genevois, Dr soc. 1986, p. 606.

(٧٧٧)

- N° 89 - 260 Dc du 28 juill, 1989, Rec; 71, B. Genevois, Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la COB. R.F.D.A., 1989, p. 671.

المبحث الثاني

ذاتية الجزاء الإدارى البينى

أدى اتصاف الجزاء الإدارى بالعمومية من حيث تطبيقه - بحسبان أنه لا يقتصر فى تطبيقه على فرد معين من جماعة محددة بأوصافها ، وإنما يمكن أن يباشر على أى فرد أو جماعة معينة فى إقليم الدولة . سواء كانت تربطه بالإدارة علاقة وظيفية أو تعاقدية أو لا يرتبط معها بعلاقات من هذا النوع - إلى اختلافه عن الجزاءات التأديبية والتعاقدية فى نطاق القانون الإدارى هذا من ناحية.

كما أن توقيع الجزاء الإدارى من قبل سلطة إدارية دون الرجوع إلى القضاء جعله يختلف عن الجزاء الجنائى والمدنى من ناحية ثانية . أضف إلى ذلك ، لما كان الجزاء الإدارى له طابع العقاب فهو بذلك يختلف عن التدابير التى يقصد بها الوقاية أو مجرد التهديد ومنها تدابير الضبط الإدارى والتنفيذ المباشر.

وفى ضوء ما تقدم سوف نفرق بين الجزاء الإدارى بصفة عامة والجزاء فى إطار القانون الجنائى والمدنى وذلك فى مطلب أول ، ثم نتناول فى مطلب آخر الفرق بينه وبين الجزاءات والتدابير الأخرى فى نطاق القانون الإدارى.

المطلب الأول

تمييز الجزاء الإدارى عن الجزاء الجنائى والمدنى

جرى الفقه على التمييز بين مفهوم الجزاءات الإدارية ، والجزاءات الجنائية والمدنية ، وسوف نتناول الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء الجنائى فى فرع أول ، ثم نتناول الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء المدنى فى فرع آخر.

الفرع الأول

الفرق بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي

إذا كانت الجزاءات الإدارية تتشابه كثيراً مع الجزاءات الجنائية من ناحية أن كلا منهما لا يخلو من معنى العقاب على خرق قانوني ما. (٧٧٨)
إلا أنهما يفترقان في عدة أمور منها :

(أ) أن الجزاء الجنائي يصدر عن سلطة قضائية ، بعد اتباع إجراءات محددة ورد النص عليها في قانون الإجراءات الجنائية والتشريعات الأخرى المكملة له وذلك في جميع مراحل الدعوى الجنائية سواء في مرحلة جمع الاستدلالات أو مرحلة التحقيق أو المحاكمة ، في حين أن الجزاء الإداري يصدر عن سلطة إدارية دون اللجوء إلى القضاء ، وفي صورة قرار إداري فردي. (٧٧٩)

(ب) إن الجزاء الإداري يتميز عن الجزاء الجنائي بعنصر السرعة (٧٨٠) مما

(٧٧٨) انظر : د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره - القسم الأول والثاني " بحث منشور بمجلة الحقوق - جامعة الكويت ، السنة الثامنة عشرة ، العدد الأول ، مارس ١٩٩٤ ، ص ٢٩٣ .

(٧٧٩) راجع في ذلك : أ.د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ .
(٧٨٠) انظر : محمد باهي أبو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠ .

- J. ROMIEU : Conclusion sur T.C. 2 decembre 1902. Sté. Saint- Just . 1902. S. 1904. 3. P. 17 .

وترجع وقائع القضية التي أعدد فيها المفوض رمبو تقريره المشار إليه ، إلى صدور مرسوم بإغلاق منشأة غير مصرح بها مملوكة لراعية ، ووضع الأختام عليها بعد إغلاقها فقامت الشركة العقارية لسنن جوست مالكة العقار الذي تم إغلاقه دعوى أمام القضاء العادي بطلب رفع الأختام التي تم وضعها على المنشأة ، فتأثر التنازع بخصوص اختصاص القضاء العادي بالدعوى وعمّا إذا كان وضع الأحكام يعتبر إجراء إدارياً تختص به جهة القضاء الإداري أم مجرد إجراء من إجراءات سلب الحيازة يصلح أساساً لاختصاص المحاكم -

يحقق حماية أفضل للبيئة ، خاصة عندما يحتاج الأمر إلى سرعة مواجهة خطر أو مشكلة بيئية تستفحل سريعاً.

إذ إن الجزء الجنائي لا يصدر إلا بعد إجراءات طويلة للدعوى الجنائية تبدأ بمرحلة جمع الاستدلالات وتنتهى بمرحلة المحاكمة مما يعرض البيئة لمخاطر كثيرة فى الوقت الذى تستغرقه الدعوى الجنائية حتى إصدار حكم فيها ، فى حين أن جزء إدارياً مثل غلق منشأة تقذف بكميات كبيرة من الغازات الملوثة فى البيئة الهوائية يقضى على الخطر تماماً ويسرعة معقولة.

(جـ) الجزء الإدارى قد يكون أوقع أثراً فى حماية البيئة من الجزء الجنائي ، فسحب ترخيص منشأة أو إغلاقها لممارستها نشاطاً ضاراً بالبيئة يمثل ردعاً أكبر لأفراد المجتمع ، وللمنشآت الأخرى من إصدار حكم جنائي بغرامة جنائية أو حبس بسيط.

(د) كذلك يفترق الجزء الإدارى عن الجنائي من ناحية جواز العدول عنه أو الرجوع فيه ^(٧٨١) ، فالجزء الإدارى يجوز إعادة النظر فيه ، والرجوع عنه إذا ما اتضح للسلطة التى أوقعته أن المبررات أو الأسباب التى وقع الجزء بناء عليها قد زالت ، فيجوز إعادة فتح المنشأة أو

- العادية ، وقد قررت محكمة التنازع فى الحكم المذكور اختصاص القضاء الإدارى بنظر الدعوى باعتبار أن وضع الأحكام ما هو إلا إجراء إدارى صدر تنفيذاً لمرسوم إغلاق المنشأة . وتبدو فائدة هذا الحكم فى أن المفوض رميو قد استعرض فى تقريره المودع فى الدعوى نظام الجزاءات الإدارية وفوائده ومنها سرعة مجابهة الخطر .

راجع فى تفصيل ذلك : مارسولون ، بروسبير فى ، جى برييان ، أحكام المبادئ فى القضاء الإدارى الفرنسى ، ترجمة الدكتور أحمد يسرى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٦٦ ، مبدأ رقم ١١ .

^(٧٨١) راجع فى ذات المعنى : د. مصطفى فهمى الجوهري ، النظرية العامة للجزاء الجنائي والعقوبة والتدابير الاحترازية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٨ وما بعدها - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٢.

الاستمرار فى ترخيصها - بعد توقيع جزاء إدارى عليها بغلقها أو وقف ترخيصها - إذا ما اتضح قيامها بإزالة مسببات التلوث البيئى الناتج عنها سواء باتباع تقنيات جديدة فى الإنتاج أو إحلال معدات حديثة صديقة للبيئة محل المعدات القديمة التى كانت تنتج عنها المخاطر.

أما الجزاء الجنائى طالما صدر به حكم جنائى نهائى - سواء بعد استيفاء طرق الطعن المقررة قانوناً ، أو فوات مواعيدها - فإنه يكتسب قوة الشئ المقضى به ، فلا يجوز الرجوع فيه أو إلغاؤه فمن صدر ضده حكم نهائى بالحبس أو السجن لإدخاله نفايات خطيرة على البيئة إلى داخل البلاد يلزم بأداء العقوبة ، ولا يجوز الرجوع فى هذا الحكم إلا فى حدود القانون.

الفرع الثانى

الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء المدنى

على الرغم من اتفاق الجزاء الإدارى مع الجزاء المدنى فى أن كلا منهما يواجه مخالفة للقانون ، وضرراً أصاب المجتمع أو أحد أفرادهِ إلا أنهما يختلفان من عدة وجوه منها :

(أ) إن الجزاء الإدارى يكون أكثر مساساً بالحريات العامة وحقوق الأفراد ، أما الجزاء المدنى فيقتصر أثره على إبطال الالتزام أو إنقاصه أو الحكم بالتعويض للمضرور. (٧٨٢)

فالواقع أن الجزاء المدنى يتخذ أشكالاً عدة منها البطلان حيث تعتبر التصرفات المبرمة على خلاف القانون باطلة ولا يترتب عليها أى أثر قانونى ، أو التعويض إذا تعذر محو أثر المخالفة القانونية (٧٨٣) وعليه

(٧٨٢) انظر : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٣.

(٧٨٣) انظر فى تفصيل ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤٨.

فإن أثر الجزاء المدني يقتصر على إزالة آثار التصرفات المخالفة للقانون دون المساس بحريات من أتى هذه التصرفات . فسي حين أن الجزاء الإداري الصادر بغلق المنشأة أو سحب ترخيصها يعس بصورة مباشرة حرية التجارة والصناعة لصاحب المنشأة ، وحق العمل له ولغيره من العاملين بالمنشأة.

(ب) إن الجزاء الإداري توقعه الإدارة في حين أن الجزاء المدني يوقع بواسطة المحاكم المدنية ، فالعقد الباطل أو المتضمن شرطاً فاسخاً لا بد له من حكم قضائي يكشف عن هذا البطلان أو عن تحقق الشرط الفاسخ حتى ولو نص في العقد على أنه يعتبر مفسوخاً من تلقاء نفسه دون اللجوء للقضاء وهذا ما استقر عليه رأي الفقه وجرى عليه العمل في المحاكم. (٧٨٤)

(جـ) الجزاء الإداري يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ، أما الجزاء المدني فيغلب عليه تحقيق المصلحة الخاصة . فجزاء إداري مثل الغرامة التي توقع على مشروع معين لإخلاله بالبيئة ، أو إزالة مبانٍ معينة لوجود خطورة منها على البيئة العمرانية ، أو سحب ترخيص منشأة كل ذلك يهدف إلى تحقيق مصلحة لمجموع أفراد المجتمع تتمثل في حماية البيئة التي يعيشون فيها. أما فسخ عقد ، أو إبطاله ، أو الحكم بالتعويض لشخص عما أصابه من ضرر الهدف منه حماية مصلحة الشخص الذي تم الإبطال أو الفسخ أو الحكم بالتعويض لصالحه ، ولا توجد مصلحة لأفراد المجتمع في ذلك.

(٧٨٤) راجع في ذلك : أ.د. عبد الرزاق أحمد السهيوري ، مصادر الالتزام ، تنقيح المستشار / أحمد مدحت المراغي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٣٩٤ وما بعدها - و أ.د. عبد الفتاح عبد الباقي ، نظرية النقد والإدارة المنفردة دراسة معمقة ومقارنة بالفقه الإسلامي ، طبعة ١٩٨٤ ، بدون ناشر ، ص ٤٦٣ ، ص ٦١١.

المطلب الثاني

الفرق بين الجزاء الإداري البيني والجزاءات والتدابير الإدارية الأخرى

يفترق الجزاء الإداري البيني عن الجزاءات التعاقدية التي توقعها الإدارة على فرد يدخل معها في علاقة تعاقدية ، وعن الجزاءات التأديبية التي تمارسها على من تربطهم بها علاقة وظيفية . أضف إلى ذلك فإن الجزاءات الإدارية بصفة عامة تختلف عن التدابير الصادرة عن سلطات الضبط الإداري ، وفي ضوء ما تقدم سوف نعالج في فرع أول الفرق بين الجزاء الإداري بصفة عامة والجزاءات التعاقدية ، وفي فرع ثانٍ نتناول الفرق بين الجزاء الإداري بصفة عامة والجزاء التأديبي ، وأخيراً نتناول في فرع ثالث الفرق بين الجزاء الإداري بصفة عامة وتدابير الضبط الإداري.

الفرع الأول

الفرق بين الجزاء الإداري البيني والجزاء في نطاق العقد الإداري

إن طابع العمومية الذي يصطبغ به الجزاء الإداري والمتمثل في تطبيقه على جميع مواطني الدولة دون النظر إلى انتمائهم إلى فئة معينة ، وإنما فقط لمخالفتهم للنص القانوني المخاطبين به ، أو القرار الإداري المتعلق بهم .^(٧٨٥) يجعله يفترق عن الجزاءات في نطاق العقد الإداري^(٧٨٦) فهذه الأخيرة لا تطبق إلا

^(٧٨٥) راجع في ذلك :

- H.G. Hubrecht : Les sanctions administratives. op cit, P. 6 .

و أ.د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

^(٧٨٦) راجع بشأن مفهوم العقود الإدارية وأركانها وأطرافها والجزاءات التي توقعها الإدارة على المتعاقد معها حال إخلاله بالتزاماته كلاً من : أ.د. جابر جاد نصار ، الوجيز في العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٠ ، ص ٢١٢ - المستشار حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة العقود الإدارية والدولية ، العقود الإدارية في التطبيق العملي ، المبادئ -

على فئة معينة هم المتعاقدين مع الإدارة.

فمن السلطات الاستثنائية التي تخولها العقود الإدارية للإدارة^(٧٨٧) فى مواجهة المتعاقدين معها سلطة توقيع جزاءات عليه ، إذا ما خالف الشروط والالتزامات الملقاة على عاتقه لتنفيذ عقده معها ، أو نفذ هذه الالتزامات بطريقة مخالفة لما اتفق عليه وتنقسم هذه الجزاءات إلى جزاءات مالية مثل غرامة التأخير أو مصادرة التأمين والتعويض ، أو جزاءات غير مالية وتتمثل فى التنفيذ على حساب المتعاقدين مع الإدارة وفسخ العقد. (٧٨٨)

ومما هو جدير بالذكر أن الإدارة يمكن لها - وهو ما جرى عليه العمل - أن تضمن العقود الإدارية شروط تنظيمية - سواء كان مصدرها القانون أو اللائحة - تتعلق بضرورة احترام المتعاقدين معها للقواعد القانونية الخاصة بحماية البيئة . ومنها

- والأسس ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص - د. أحمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤٣ وما بعدها - أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٥ وما بعدها - أ.د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٠ وما بعدها.

^(٧٨٧) عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية العقد الإدارى بأنه " هو العقد الذى يبرمه شخص معنوى من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره ، وأن تظهر نيته فى الأخذ بأسلوب القانون العام ، وذلك يتضمن العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة فى عقود القانون الخاص " راجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٥٧٦ لسنة ١١ قضائية بجلسة ٣٠ / ١٢ / ١٩٦٧ ، وكذلك حكمها فى الطعن رقم ١٨٨٩ لسنة ٦ قضائية الصادر بجلسة ٣١ / ٣ / ١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى العقود الإدارية فى خمسة عشر عاماً ١٩٦٥ - ١٩٨٠ الجزء الثانى ، ص ١٠ ، ص ١٨٣١.

^(٧٨٨) راجع فى ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٢١ وما بعدها - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٤ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٨ وما بعدها.

تلك المتعلقة باستخدام أنواع معينة من الوقود لا تسبب تلوثاً للبيئة ، أو ضرورة المحافظة على بيئة العمل ومراعاة وسائل الأمان فيها أو اتباع قواعد معينة في التخلص من النفايات الخطرة الناتجة عن العمل . وتملك الإدارة توقيع جزاءات إدارية على المتعاقد معها إذا لم يراع هذه القواعد والنصوص ، ولكن يجب أن يكون ماثلاً في الذهن أن الجزاءات الإدارية الموقعة في هذه الحالة هي عبارة عن جزاءات إدارية عامة توقع على المتعاقد مع الإدارة ، ليس بوصفه متعاقداً معها ولكن لمخالفته لنصوص قانونية معينة ، ولا أدل على ذلك من أن النص على احترام التشريعات البيئية في العقد أو عدم النص عليه لا يؤثر في تطبيق هذه القواعد على المتعاقد مع الإدارة.

الفرع الثاني

الفرق بين الجزاء الإداري البيئي والجزاء التأديبي

ويمكن أيضاً استخدام صفة العمومية التي يتميز بها الجزاء الإداري بصفة عامة في التفرقة بينه وبين الجزاء التأديبي ، فهذا الأخير لا يطبق إلا على فئة معينة هم أولئك الذين يرتبطون بالإدارة بعلاقة وظيفية^(٧٨٩) ، أو من ينتمون إلى

^(٧٨٩) المستخلص من قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه حتى يُطلق على شخص معين لفظ الموظف العام يجب أن تتوفر بشأنه ثلاثة شروط : الشرط الأول : أن يعين هذا الشخص في عمل دائم ، والشرط الثاني : أن يكون العمل في خدمة مرفق علم تنبئ الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر ، والشرط الثالث : أن يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة. راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ٩ قضائية ، بجلسة ١٩/٥/١٩٦٩ ، مجموعة السنة الرابعة عشرة ، بند رقم ٩٧ ، ص ٧١٣. وراجع بشأن مفهوم الموظف العام وعناصره وكيفية اختياره ، والجزاءات التأديبية التي يخضع لها كلاً من : أ.د. ماجد راجب الحلو ، للقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ وما بعدها - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ و ٤٤٩ - أ.د. عبد الخي بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ وما بعدها - أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ وما بعدها - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ وما بعدها - أ.د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٤٧ وما بعدها.

والجزاء التأديبية توقع على الموظف العام إذا ما أخل بواجبات وظيفته أو خرج على مقتضيات السلوك القويم الذى يتفق مع شغله للوظيفة العامة ، أو إذا أخل صاحب المهنة بما تقرضه عليه مهنته من أصول وقواعد ، وهو ما يعرف بالخطأ الوظيفى أو التأديبى . ومن أمثلة الجزاءات التأديبية التى درجت تشريعات الوظيفة العامة فى الكثير من الدول على النص عليها ، جزاء الإنذار ، أو تأجيل موعد استحقاق العلاوات أو الخصم من الأجر ، أو الوقف عن العمل ، أو تأجيل الترقية ، أو خفض إلى وظيفة من الدرجة الأدنى ، أو الإحالة للمعاش ، أو الفصل من الخدمة. (٧٩١)

وعلى الرغم من أن الجزاءات التأديبية يقصد بها تقويم السلوك الوظيفى للموقع عليه الجزاء إلا أنها من الممكن أن تساهم فى حماية البيئة بطريقة غير مباشرة ، فالجزاءات التأديبية التى توقع على الموظفين المقصرين فى حماية البيئة ، أو المتسببين فى تلويثها - سواء تعلق الجزاء بموظفين يعملون فى مجال تنفيذ قوانين حماية البيئة أو الإشراف عليها كمفتشى الصحة العامة ، أو تعلق بعاملين فى مشروعات الدولة ذات الآثار الملوثة للبيئة كمعامل تكرير البترول - بالإضافة إلى أنها تسقوم سلوك هؤلاء الموظفين فإنها تحقق حماية فعالة للبيئة وذلك عن طريق تقويم سلوك القائمين على حمايتها. (٧٩٢)

(٧٩٠) وتقصد بالمنتسبين لطائفة مهنية واحدة أولئك الذين تنظم أمور مهنتهم تشريعات خاصة وليس لهم وصف الموظف العام بالمفهوم الذى سبق ذكره . وتقوم جمعية أو نقابة أو رابطة على مراقبة نشاطهم المهني وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم ومن أمثلتهم المحامون ، والأطباء ، والمهندسون ، وغيرهم من أصحاب المهن.

(٧٩١) راجع بشأن الجزاءات التأديبية وأنواعها وضمانات تطبيقها كلاً من : أ.د. سليمان الطماوى ، الوسيط فى القضاء الإدارى ، الجزء الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربى ، طبعة ١٩٩٦ ، ص ١٥ وما بعدها والمستشار / عبد الوهاب اليندارى ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكدرات الخاصة ، دار الفكر العربى ، بدون سنة نشر ، ص ٩ وما بعدها.

(٧٩٢) ذات المعنى : : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤٩.

الفرع الثالث

الفرق بين الجزاءات الإدارية البيئية وتدابير الضبط الإداري

اختلف الفقه بشأن التفرقة بين الجزاءات الإدارية وتدابير الضبط الإداري إلى ثلاثة اتجاهات ، الاتجاه الأول يرى أنه لا فرق بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري ، فهو يعتبر أحد عناصرها التي تصدر بمقتضى وسيلة من وسائل الضبط الإداري وهى القرارات الإدارية الفردية - السابق تناولها - وأن غرضه وقائى وليس علاجياً . إذ إن الغرض منه حماية النظام العام. (٧٩٣)

فالجزاء الإداري عند أصحاب هذا الاتجاه هو إجراء ضبطى وقائى تهدف الإدارة به اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر . وهو بذلك لا ينطوى على معنى العقاب ، على الرغم من أنه يمس المصالح المادية والأدبية للشخص المخالف ، وباعتباره إجراءً خطيراً على الحريات ، فلا يجوز لهيئة الضبط أن تتخذة دون سند من نصوص القانون. (٧٩٤)

وهناك اتجاه ثانٍ : يفرق بين الجزاء الإداري كأحد تدابير الضبط الإداري والجزاء الإداري بصفة عامة . فهو يرى أن الأول توقعه هيئات الضبط الإداري بقرار إداري فردي على شخص معين بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه . فهو تدبير وقائى لا ينطوى على معنى العقاب . وإنما يتضمن معنى التهديد .

(٧٩٣) راجع فى ذلك كلاً من : د. محمود سعد الدين الشريف ، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة ، ١٩٦٤ ، ص ٥٤ - أ.د. محمود حلمي و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإداري المصري واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١٢١-١٢٢ وما بعدها - د. عبد العليم عبد الحميد مستشرق ، دور سلطات الضبط الإداري فى تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٧٩ - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٠ - أ.د. داوود الباز ، دور الضبط الإداري والجزاءات الإدارية فى الوقاية من حوادث المرور ، المرجع السابق ، ص ٩٤ .

(٧٩٤) د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .

والآخر يقصد منه تحقيق مصالح عامة اقتصادية أو اجتماعية متباعدة ولا يعتبر من قبيل إجراءات الضبط الإداري ، وقد يأخذ طبيعة وقائية أو عقابية ، ومن أمثلته عند أصحاب هذا الاتجاه إلغاء الترخيص الصادر بإقامة مشروع صناعي أو تكبير حجمه أو تغيير غرضه في نطاق خطة التنمية الاقتصادية إذا تخلف صاحب الشأن بغير سبب معقول عن تنفيذ الأعمال المرخص بها خلال المهلة المحددة له ، والمصادرة الإدارية للسلع التي تستورد من الخارج بدون ترخيص استيراد. (٧٩٤)

أما الاتجاه الثالث : فيرى أن هناك فرقاً بين الجزاء الإداري بصفة عامة - ويدخل فيه الجزاء البيني - وتدابير الضبط الإداري . سواء كانت تدابير الغرض منها حماية النظام العام بصفة عامة ، أو كان غرضها حماية البيئة . فالجزاء الإداري لا يوجد إلا إذا وجد خطأ من قبل فرد معين أو جماعة معينة وكان هذا الخطأ يمثل مخالفةً لنص قانوني أو قرار إداري ، وعلى ذلك فإنه لا يوجد جزاء إداري طالما لم تقع مخالفة للقانون ، فالجزاء الإداري يتضمن معنى العقاب كما أن له طابعاً علاجياً وردعياً . أما تدابير الضبط الإداري فتتميز بطابعها الوقائي . إذ الغرض منها حفظ الأمن والنظام العام وتوقي وقوع الجرائم ، وعلى ذلك فالأصل أنها سابقة على وقوع المخالفة للقانون ، وهي إن كانت تحمل معنى الردع فإنها أبعد ما تكون عن العقاب ، إذ الغرض منها تهديد بحت. (٧٩٦)

ونعتقد مع أنصار الاتجاه الأخير تمييز الجزاء الإداري عن تدابير الضبط الإداري ، فأصحاب الاتجاه الأول قد بالغوا في التعميم حين قرروا أنه لا يوجد

(٧٩٤) راجع في ذلك : أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ وما بعدها - د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ١١٦ وما بعدها.

(٧٩٦) من أنصار هذا الرأي : أ.د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠ وما بعدها - أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٢٩ - أ.د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجنائي ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٥.

فرق بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري ، وأن الجزاء الإداري ما هو إلا أحد تدابير الضبط الإداري ، فغاية كل منهما تمييزه عن الآخر فالأصل أن الضبط الإداري غايته وقائية يهدف إلى حماية النظام العام من الإخلال به ، وهذا لا يمكن أن ينسجم مع جزاء إداري كالغرامة الإدارية التي توقع على منشأة ما لإتيانها أفعالاً يعتبرها القانون تلويثاً للبيئة ، فهل من شأن توقيع هذه الغرامة صيانة النظام العام خاصة وقد وقع الإخلال بهذا النظام بالفعل بوقوع الفعل المعاقب عليه بالغرامة ، ويبدو العكس صحيحاً ، فتدبير ضبطي مثل إبعاد الأجنبي عن أرض الدولة وإن كان يقترب من الجزاء الإداري إلا أن غايته وقائية ، إذ يهدف إلى انتفاء المخاطر التي قد تنجم عن وجود هذا الأجنبي على أراضي الدولة ، وقرار عدم منح الترخيص لمنشأة صناعية في طور التكوين لإمكان صدور تلويث للبيئة من مباشرتها لنشاطها هو تدبير من تدابير الضبط الإداري البيئي غايته حماية البيئة من التلوث وهو خطر أو فعل لم يقع بعد ، في حين أن قرار سحب ترخيص أو إلغاء ترخيص منشأة صناعية أنت أفعالاً يعتبرها القانون ملوثة للبيئة هو جزاء إداري ، ذلك أن الإخلال بالبيئة قد وقع بالفعل. (٧٩٧)

(٧٩٧) وعلى الرغم من أن معيار الغاية في التفرقة بين كل من الجزاء الإداري وتدابير الضبط - على النحو الذي أوضحناه - يبدو واضحاً في التفرقة ، إلا أن الصعوبة تظهر كما ذكر بعض الفقه في حالة وجود تصرف من تصرفات الإدارة له غاية مزدوجة أو وقائية وعقابية في آن واحد وهذا هو الحال بالنسبة لقرار الإدارة غلق إحدى المنشآت لعدم مراعاة القواعد الخاصة بالتشغيل فهذا القرار وإن كان فيه طابع وقائي بإجبار المنشأة على مراعاة القواعد السليمة في التشغيل فإن له في ذات الوقت طابعاً عقابياً إذ يعاقب المنشأة على تقصير في أداء التزام فرضه عليها القانون ، وقد حاول القضاء الإداري الفرنسي إيجاد معيار محدد للتفرقة في حالة التصرفات ذات الطابع المختلط فأخذ بمعيار يعرف بالغاية الراجحة *la finalité prépondérante* على أن بعض الأحكام الأخرى له لم تثبت على تطبيق هذا المعيار فبالنسبة للسحب الإداري لرخص القيادة والذي ينظر إليه كل من الفقه والقضاء الإداري في فرنسا على أنه جزاء إداري لأنه يستهدف عقاب السائق عن جريمة في حين أن القضاء العادي في فرنسا يعتبره من قبيل التدابير الوقائية المخصصة لسلامة مستخدمي الطريق العام وهو على هذا النحو يعتبر من قبيل تدابير الضبط الإداري الخاص بالطرق العامة . راجع في ذلك ما يلي :

أما أصحاب الاتجاه الثاني فإن كانوا قد فرقوا بين الجزاء الإداري في نطاق الضبط الإداري والجزاء الإداري بصفة عامة فنعتقد أنه قد جانبهم الصواب في إطلاق مسمى الجزاءات الإدارية على التدابير الوقائية التي لا تحمل معنى العقاب وإنما معنى التهديد ، وتهدف إلى صيانة النظام العام ، فمفهوم الجزاء يتطلب أن تكون هناك مخالفة للقانون قد وقعت فترتب عليها هذا الجزاء . وهذا ليس هو الحال في حالة تدبير يخلو من معنى العقاب ويواجه حالة تنذر بوقوع خطر وشيك ، أو محتمل وقوعه يهدد النظام العام ولم يقع بعد.

وتبدو أهمية التفرقة بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري في مجال حماية البيئة في عدة وجوه منها :

- ١- ضرورة احترام مبدأ الشرعية في نطاق الجزاءات الإدارية . (٧٩٨)
- فعندما يتعلق الأمر بتوقيع جزاء إداري ينبغي أن يكون هذا الجزاء منصوصاً عليه في القانون ، وأن يحدد القانون ضوابط كل نوع من هذه

-
- = C.E. 29 mai 1987 , Guérinel, Rec. 188.
 - Cass. Crim 1 er mars 1961, Sichan, D. 1961, 295.
 - Cass. Crim 4 nov 1988, Bull. Crim. No. 371, G.P. 14-15 avril 1989 note J.P. Doucet.
 - J.Fourré, Les sanctions administratives du code général des impôts, petits affiches 17 janv. 1990.

وأيضاً أ.د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص ١١١ .
على أننا نعتقد أن وجود بعض الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف تحقيق غايتين إحداهما وقائية ، والأخرى عقابية ، لا يهدم معيار الغاية في التفرقة بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط ولكن يساهم في تحديد دقيق لهذا المعيار ، كما أن هذه الأعمال ذات الغاية المزدوجة نادرة والاستثناء لا يقاس عليه كما يقول الأصوليون ويتكفل القضاء بتحديد طبيعة العمل في هذه الاستثناءات البسيطة.

- (٧٩٨) راجع في ذات المعنى : د. محمود سعد الدين الشريف ، محاضرات في الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ - د. محمد سعد فودة النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٦.

الجزاءات ، والأفعال التي تستدعي إعمالها . وليس هذا هو الحال بالنسبة لتدابير الضبط الإداري . إذ تملك سلطة الضبط اتخاذ هذه التدابير كلما تعرض النظام العام البيني لخطر الإخلال به ، وذلك بدون الحاجة إلى وجود نص قانوني يحدد لها ضوابط كل تدبير على حدة ومتى يمكنها اللجوء إلى هذا التدبير .

٢- يتعين على جهة الإدارة أن تحترم مبدأ المواجهة عند توقيع جزاء إداري على شخص معين بينما لا تلتزم بذلك في حالة اتخاذها تدبيراً ضابطياً في مواجهة أحد الأشخاص . ولعل مرجع ذلك يكمن في أن التدابير الضبطية لها طابع التأقيت . في حين أن الجزاء الإداري نهائي ويحمل معنى العقاب ، ولا توقيع لعقاب بدون إجراءات وضمانات .

المبحث الثالث

الضمانات القانونية للجزاءات البينية

تمهيد :

أدى التشابه بين الجزاءات الإدارية والجزاءات في نطاق القانون الجنائي - من حيث إن لكلٍ منهما طابع العقاب - إلى ضرورة توافر ضمانات قانونية في الجزاءات الإدارية البينية ، وهذه الضمانات تنقسم إلى ضمانات موضوعية ، و ضمانات إجرائية.

ويمكن القول إن هذه الضمانات سواء كانت موضوعية أو إجرائية تجد مصدرها في كافة التشريعات الموجودة في النظام القانوني . فقد يكون مصانرها نصوص واردة في الوثيقة الدستورية ، أو في التشريع البرلماني . وحتى في حالة عدم وجود نصوص صريحة عليها يمكن أن تستخلص من المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة. (٧٩٩)

(٧٩٩) المبادئ القانونية العامة هي أحد المصادر غير المدونة للقانون يستتبطها القضاء من قواعد التنظيم القانوني في الدولة ويقررها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة وعليه فإنها تعتبر عنصراً من عناصر المشروعية - ولو لم ينص عليها صراحة - مما يحتم التزام السلطات العامة بها ومنها السلطة الإدارية بحيث تعتبر الأعمال الصادرة عنها بالمخالفة لأحد المبادئ القانونية باطلة لخروجها على مبدأ المشروعية، ويعود الفضل في ظهور ونشأة هذه المبادئ إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي كان له الدور الأكبر في تقرير المبادئ القانونية العامة في أحكامه العديدة حيث بدأ يعمل على استخلاصها منذ نشأته، وإن كان لم يعلن صراحة عن قوتها الإلزامية باعتبارها مصدراً للقانون إلا بعد الهزيمة التي لحقت بفرنسا عام ١٩٤٠ وانهيار الجمهورية الثالثة نتيجة الغزو النازي الألماني لفرنسا وما استتبع ذلك من إهيار ما كان مستقراً عليه من مبادئ دستورية ، لذلك لم يكن أمام مجلس الدولة الفرنسي إلا أن يلجأ إلى إنشاء نظرية متكاملة للمبادئ القانونية العامة لتحل محل المبادئ المنهارة دفاعاً عن الحقوق والحريات العامة وإجباراً للإدارة في ذلك الوقت على احترامها باعتبارها مصدراً للقانون وعنصراً للمشروعية ، وبالرغم من عودة الحياة الدستورية لفرنسا بعد التحرير واستقرار الأوضاع فيها على أثر صدور دستور أكتوبر -

وفى ضوء ما تقدم ، نتناول الضمانات القانونية الموضوعية فى مطلب أول ، والضمانات القانونية الإجرائية فى مطلب آخر .

المطلب الأول

الضمانات الموضوعية للجزاء الإدارى البيئى

ترتد الضمانات القانونية الموضوعية للجزاء الإدارى البيئى إلى ضرورة مراعاة عدة مبادئ قانونية بشأنه ، من هذه المبادئ مبدأ الشرعية ، ومبدأ التناسب ما بين الجزاء والمخالفة البيئية ، ومبدأ شخصية الجزاء ، وسوف نعالج كلاً منها فى فرع مستقل .

- ١٩٤٦ : فإن مجلس الدولة الفرنسى لم يغير من مسلكه فى استنباط المبادئ القانونية العامة وذلك حرصاً منه على حماية الحقوق والحريات خاصة مع اتساع دور الإدارة نتيجة ازدياد تدخل الدولة فى النشاط الخاص مساهمة للمذاهب الاشتراكية . ومن أمثلة المبادئ القانونية العامة مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون ، ومبدأ حرية التجارة والصناعة ، ومبدأ حرية الشين المقضى به ، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، ومبدأ حرية العقيدة ، ومبدأ عدم الجمع بين العقوبات ، ومبدأ كفالة حقوق الدفاع . ويمكن أن يعتبر من المبادئ القانونية الحديثة مبدأ الحق فى بيئة صحية ونظيفة والذي يستخلص من روح النصوص الدستورية ونصوص التشريعات الأخرى الخاصة بحماية الصحة العامة والسكنية العامة والمحافظة على البيئة العمرانية والأثرية فى الدولة وذلك فى حالة عدم وجود نصوص صريحة على هذا الحق سواء فى الدستور أو التشريعات الأخرى . راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٥٨ وما بعدها .

- F. Gazier et Y. Cannac: Etude sur les autorités administratives indépendantes, E.D.C.E. no. 1983- 1984, p. 13.
- P. Sabourin, Les autorités administratives indépendantes: une catégorie nouvelle A.J.D.A., 1988. P. 275.
- J. Chevallier, réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P. 1986, 1, 3254.

وأيضاً : محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وما بعدها .

الفرع الأول

مبدأ شرعية الجزاء الإداري البيني

كأصل عام يُقصد بمبدأ الشرعية الجنائية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يُحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بالفاظ كافية ومحددة. ^(٨٠٠) وعلى هذا النحو ، يعتبر من المبادئ الأساسية التي يركز عليها قانون العقوبات ، وقد ورد النص عليه في المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، ونص عليه كذلك في المادتين العاشرة والحادية عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر عام ١٩٤٨ ، ونص عليه المشرع الكويتي في المادة الأولى من قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ إذ قررت أنه " لا يعد الفعل جريمة ولا يجوز توقيع عقوبة من أجله إلا بناءً على نص في القانون " ، ولما صدر الدستور الكويتي في عام ١٩٦٢ أكد على هذا المبدأ في المادة (٣٢) منه والتي نصت على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها " ^(٨٠١) وقرره الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ في الفقرة الثانية من المادة ٦٦ . وأخيراً نصت عليه كذلك المادة

^(٨٠٠) راجع بشأن مبدأ للشرعية الجنائية كلاً من أ.د. عبد الأحد جمال الدين ، في الشرعية الجنائية ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق جامعة عين شمس ، العدد الثاني ، السنة ١٦ ، ص ٣٦٠ وما بعدها - أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي ، المرجع السابق ، ص ٣٤٥ وما بعدها - أ.د. محمد سامي الشوا ، القوانين الإداري الجزائي ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ - أ.د. محمد زكي أبو عامر ، قانون العقوبات القسم العام ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر ، ص ٤٦ - أ.د. جلال شروت ، النظرية العامة لقانون العقوبات ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر ، ص ٤٠ - أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، المرجع السابق ، ص ٩٥ .

^(٨٠١) راجع بشأن تطور الأخذ بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات في النظام القانوني الكويتي ، أ.د. مبارك عبد العزيز النوييت، شرح القواعد العامة في قانون الجزاء الكويتي ، الطبعة الأولى ١٩٩٧ ، بدون دار نشر ، ص ٧٢ وما بعدها .

الخامسة من قانون العقوبات المصري.

ويجد مبدأ الشرعية تطبيقاً له في مجال الجزاء الإداري البيني ، فقد تأكد هذا المبدأ تدريجياً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي . ففي بداية القرن الماضي لم يكن هذا الأخير يتطلب من الإدارة - وهي بصدد ممارسة اختصاصها بتوقيع الجزاء الإداري - الاحترام الدقيق لمبدأ الشرعية^(٨٠٢) إلا أن أحكامه اللاحقة أظهر فيها اتجاهاً مغايراً تمثل في ضرورة التزام الإدارة باحترام مبدأ الشرعية . فقد حظر عليها في أحد أحكامه أن توقع جزاء غير منصوص عليه أو بدون مراعاة الضوابط المشار إليها في النص الذي قرر هذا الجزاء .^(٨٠٣) بل إنه اعتبر أن عدم أخذ الإدارة بالتدرج الشرعي للجزاءات يعتبر من النظام العام بما يرتبه ذلك من أنه يجوز لمجلس الدولة أو المحاكم الإدارية أن تتعرض له دون أن يثيره المتقاضى أمامها.^(٨٠٤) ومن منظور آخر رتب المجلس على هذا المبدأ التزامات أخرى فرضها على الإدارة وهي بصدد ممارسة سلطاتها في توقيع الجزاءات الإدارية ، من هذه المبادئ مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري قياساً على مبدأ عدم رجعية قانون العقوبات ، وأيضاً التفسير الضيق للنص الذي يقرر الجزاء الإداري كما هي الحال بشأن التفسير الضيق للنص الجنائي.^(٨٠٥)

وقد سائر المجلس الدستوري الفرنسي مجلس الدولة بأن قرر أن مبدأ شرعية

(٨٠٢)

- C.E. 26 oct 1917 , Danet, Rec. 690 , C.E. 27 juin 1934 , Dureau, Rec 729 .

(٨٠٣)

- C.E. 28 fév 1947 , Beauzet, Rev, 84 .

(٨٠٤)

- C.E. 24 nov. 1982, Min. des Transports, C.héritiers Malonda, Rec, 271 , R.D.P. 1983, 1676 .

(٨٠٥)

- C.E. 24 mars 1982 , Soc. Legrand, Rec. p. 544 .

- C.E. Sect, 4 mars 1960 , Lévy, Rec, 176 , R.D.P. 1960 . P. 1030 note M.Waline.

الجرائم والعقوبات وعدم رجعية النصوص الجنائية يجد له تطبيقاً بشأن كل جزاء له طابع العقاب ، حتى ولو كان هذا الجزاء توقعه سلطة أخرى غير قضائية. (٨٠٦)

إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي وإن كان قد أعطى لمبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية قيمة دستورية - على النحو سالف الذكر - فإنه قد أدخل جانباً من التخفيف على هذا المبدأ لجعله أكثر مرونة ، حيث قبل في بعض الأحوال أن يكون شرط تحديد الأفعال المعاقب عليها - والذي يعتبر ركناً أساسياً في مبدأ الشرعية - مستوفياً في النصوص التي تقرر الجزاءات الإدارية إذا تم الإحالة إلى الالتزامات التي تقع على عاتق المخالف سواء بموجب نص في قانون أو لائحة أو مجرد قرار إداري فردي. (٨٠٧)

وقد سار المشرع الكويتي في الاتجاه ذاته ، فقد تبني قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ مبدأ الشرعية في تحديد الأفعال المعاقب عليها بالجزاءات الإدارية المحددة في المواد (٨ ، ١٠) . (٨٠٨)

(٨٠٦)

- C.C. N°. 88. 248 Dc du 17 janv. 1989, préc.

(٨٠٧)

- C.C. N°. 82. 155 Dc du 30 déc 1982, préc.

(٨٠٨) وتنص المادة الثامنة على " يضع مجلس الإدارة النظم والاشتراطات الواجب توافرها عند تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أي منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أي نشاط آخر قد يؤدي إلى تلوث البيئة ، وتشرط الهيئة عمل وتنفيذ دراسات المردود البيئي للمشاريع التنموية.

وللهيئة في حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات طلب وقف تنفيذ المشروع وسحب تراخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة ، وتلتزم الجهات المعنية المختصة وأصحاب الشأن بالاستجابة إلى هذا الطلب ."

وتنص المادة العاشرة على " للمجلس الأعلى - بناء على اقتراح مجلس الإدارة وبعد إخطار الجهة الرسمية - أن يقرر وقف العمل بأي منشأة أو نشاط أو منع استعمال أي أداة أو مادة منعاً جزئياً أو كلياً إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلوث البيئة ، ويكون هذا الوقف لمدة لا تتجاوز أسبوعاً يجوز مدتها أسبوعاً آخر .

وتلتزم الجهات الإدارية المختصة وأصحاب الشأن بتنفيذ قرار الوقف ويجوز للهيئة أن تطلب اتخاذ احتياطات معينة يجب تنفيذها خلال مدة الوقف .

حدد فى المادة الثامنة الأفعال التى تستوجب توقيع جزاء الوقف للمشروع أو سحب الترخيص للأعمال أو المنشآت . ولم يترك تحديد هذه الأفعال للجهة الإدارية . وفعل ذات الأمر فى المادة العاشرة.

الفرع الثانى

مبدأ تناسب الجزاء الإدارى مع المخالفة البيئية

يعتبر مبدأ التناسب ^(٨٠٦) أحد الضمانات الهامة التى تهدف إلى تحقيق التناسب بين الجزاءات الإدارية فى المجال البيئى والأفعال المخالفة للبيئة . فلا يقصد بحماية البيئة عبر أسلوب الجزاءات الإدارية أن تقوم الإدارة بإيقاع أقصى

= فإذا رأيت الهيئة أن الحالة تستدعى مد قرار الوقف بعد المدة المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من هذه المادة كان لها أن تطلب من رئيس المحكمة الكلية إصدار أمر بمد الوقف مدة أو ممدداً أخرى ، ويجوز التظلم من قرار رئيس المحكمة أمام المحكمة الكلية.

ويفوض المجلس الأعلى المدير العام فى إصدار قرار الوقف فى حالة الضرورة ولمدة لا تتجاوز سبعة أيام يعرض الأمر بعدها على المجلس الأعلى.

^(٨٠٩) ورد النص على مبدأ التناسب فى إعلان حقوق الإنسان الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ حيث أُنشأت المادة الثامنة منه إلى وجوب ألا يتضمن القوانين إلا العقوبات الضرورية ، أى تلك العقوبات اللازمة والمتناسبة مع خطورة السلوك غير المشروع والقيمة أو المصلحة الاجتماعية المعتدى عليها وذلك بقدر ما أصابها من ضرر أو ما تعرضت له من خطر ، وذلك بالنظر إلى ما وقع من الفاعل من خطأ.

راجع بشأن مفهوم مبدأ التناسب وكيف ظهر وعناصره كلاً من : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٢ - أ.د. رمسيس بهنام ، فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية فى النظرية العامة للجريمة والعقاب ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الأول والثانى ، السنة السادسة ، ١٩٥٤ ، ص ٤٥ - أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ - أ.د. جلال ثروت ، نظرية الجريمة المتعدية القصد فى القانون المصرى والمقارن ، رسالة دكتوراة منشورة بدار المعارف بالإسكندرية ، ١٩٦٥ ، ص ٣٨ - أ.د. محمد زكى أبو عامر ، قانون العقوبات ، المرجع السابق ، ص ٤٥٤ - أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١١٣ .

العقاب على المخالفين دون النظر إلى مدى جسامة المخالفة البيئية الصادر عنها الجزاء . إذ يجب أن يكون هناك تناسب فيما بين درجة إضرار الفعل المعاقب عنه بالوسط البيئي والجزاء الإداري الموقع عنه . فمما لا شك فيه أن فعلاً كتلويث البيئة عبر النفايات الخطرة لا يمكن أن يُقارن في جسامته بمن يقوم بتدخين سيجارة في مكان مغلق ، فالجزاء الإداري الموقع على المخالفة الأولى يجب أن يكون من درجة جسامتها ، ذلك أن الهدف من الجزاءات الإدارية في المجال البيئي هو العقاب على الفعل بما يحقق الردع بصورة كافية وليس الانتقام والتشفي من الفاعل ، فالجزاء الإداري القاسي الذي لا يتناسب مع المخالفة البيئية - علاوة على أنه لا يجدى في الردع ومن الممكن أن يؤتى أثراً عكسية - يعمل على تقييد حريات الأفراد ويعاقبهم دون مقتضى أو ضرورة اجتماعية.

ومبدأ التناسب يقتضى عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية عن الفعل الواحد المضر بالبيئة ، فطالما كان الردع متحققاً للفاعل عبر جزاء إداري متناسب مع فعله المضر بالبيئة فلا حاجة لجزاءات متعددة عن ذات الفعل.

ويقوم مبدأ التناسب على ثلاثة محاور رئيسية ؛ هي : القيم أو المصالح الاجتماعية ، وما يهددها من خطر أو ما يصيبها من ضرر نتيجة عدوان ما ، وأخيراً : ما يقع من خطأ في سبيل المساس بها . ففي مجال الجزاءات الإدارية البيئية تتمثل القيم أو المصالح الاجتماعية التي تحميها هذه الجزاءات في قيمة المحافظة على البيئة بعنصريها الطبيعي والاصطناعي ، ويتمثل ما يهدد هذه القيم في أي سلوك إيجابي أو سلبي يترتب عليه الإضرار بالبيئة أو تعريضها للخطر ، ولتقدير جسامة هذا السلوك فإنه يجب النظر إلى كمية الأضرار التي نتجت عنه ولحققت بالبيئة وهذه تتحدد بعدة أمور قد يكون منها - على سبيل المثال - عدد المضارين من التلوث ، أو مساحة التلوث الناتجة عن هذا السلوك . يُضاف إلى ذلك أن يكون الخطأ الذي يمثل مساساً بالبيئة على قدر معين من الجسامة ، فلا يمكن أن نفرض جزاء إدارياً على من أخرجت مدخنة منزله كميات من الدخان في الهواء لأن هذا وإن كان من قبيل الخطأ إلا أنه بسيط لا يضر بالبيئة ضرراً كبيراً يستلزم المعاقبة عليه بموجب الجزاءات الإدارية.

وقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بسريان مبدأ التناسب في مجال الجزاءات الإدارية حين قرر " بالنظر إلى ما تنص عليه المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن من أن القانون يجب ألا يقرر من العقوبات إلا ما كان ضرورياً بشكل قاطع وصريح فإن هذا المبدأ لا يتعلق بالعقوبات الجنائية فحسب وإنما بكل جزاء له طبيعة ردعية حتى ولو عهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية ". (٨١٠)

كذلك قررت المحكمة الدستورية في جمهورية مصر العربية مبدأ التناسب بقولها " خضوع الدولة للقانون مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدولة الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية ، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وحرياته وكرامته وشخصيته المتكاملة ويندرج تحتها طائفة من الحقوق تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور في المادة ٤١ منه ، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي لا تمس ، ومن بينها ألا تكون العقوبة التي توقعها الدولة بتشريعاتها مهينة في ذاتها ، ممعة في قسوتها ". (٨١١)

الفرع الثالث

مبدأ شخصية الجزاء الإداري البيئي

يخضع الجزاء الإداري - شأنه في ذلك شأن العقوبة الجنائية - لمبدأ شخصية العقوبة ، فيجب ألا يطل الجزاء الإداري البيئي إلا شخص مرتكب الفعل المخل بالبيئة أو من ساهم فيه.

(٨١٠)

- C.C. 28 juillet 1989. Rec. p. 365.

(٨١١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٢ لسنة ٨ قضائية - دستورية - بجلسة ٤ يناير ١٩٩٢ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الخامس المجلد الأول ، ص ٨٩ وما بعدها.

بيد أن إعمال مبدأ شخصية العقوبة في نطاق الجزاءات الإدارية البيئية لا يثير مشاكل عديدة كما هو الشأن في إعماله في المجال الجنائي . سواء على المستوى النظري أو التطبيقي. ^(٨١٢) ويتطلب تناول مبدأ شخصية العقوبة في نطاق الجزاءات الإدارية البيئية ضرورة التعرض في البداية لمضمون هذا المبدأ، ثم نعالج فكرة المسؤولية عن فعل الغير وأثرها في تطبيق هذا المبدأ في المجال البيئي ، وأخيراً نعالج كيفية تطبيق الجزاءات الإدارية البيئية على الأشخاص المعنوية العامة.

أولاً : مضمون مبدأ شخصية الجزاء الإداري البيئي :

يقصد بمبدأ شخصية الجزاء الإداري ألا يوقع هذا الجزاء إلا على من أتى الفعل الذي شُرِعَ للجزاء للعقاب عليه أو شارك فيه . فليس المطلوب من المشرع وهو بصدد تنظيم جزاء إداري ما أن يحدد الفعل المعاقب عليه بهذا الجزاء فقط ، وإنما يقع عليه كذلك أن يحدد تحديداً دقيقاً مانعاً للجهالة الشخص الذي يكون محلاً للعقاب أو الجزاء . ^(٨١٣) ويكون الشخص فاعلاً بمفرده دون وجود شريك معه إذا ما قام بإتيان الفعل المخل بالبيئة أو المهدد لها وحده دون أن يساهم معه غيره في هذا المجال بأدنى نصيب ، يُعتبر فاعلاً مع الغير في حالتين ، الأولى : عندما يأتي مع غيره الفعل المذكور بأكمله بحيث إذا نظرنا إلى نشاطه في إتيان هذا الفعل

^(٨١٢) راجع بشأن مبدأ شخصية العقوبة في المجال الجنائي والمشاكل القانونية التي يثيرها إعماله في هذا المجال كلاً من : د . محمود أحمد طه ، مبدأ شخصية العقوبة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٠ ، ص ١٠ وما بعدها - د. محمود عثمان الهمشري ، المسؤولية الجنائية عن فعل الغير ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٦ - د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ وما بعدها - د. محمد حسن الكفري ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ - د. أسامة عبد العزيز ، نحو سياسة جنائية لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها - د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجنائي ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

^(٨١٣) ذات المعنى : أ.د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٨٤ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠ .

مجرداً عن نشاط من معه لكان ما أثاره كافياً وحده لاعتباره مرتكباً للفعل المخل بالبيئة بأكمله ، مثال ذلك أن يقوم شخصان بدفن أو نقل أو استيراد نفايات خطيرة بالسوية فيما بينهما . فهذا الفعل لو قام به أحدهما لكان كافياً لنسبة الإخلال بالبيئة له دون النظر إلى فعل الطرف الآخر . والثانية : عندما يقتصر دور الشخص المخل بالبيئة على إتيان جانب من الأفعال المادية الداخلة في تكوين الفعل المضر بالبيئة إذا كان هذا الفعل بطبيعته أو طبقاً لخطة تنفيذه يتكون من جملة أفعال ، مثال ذلك أن يقوم أحد الأفراد باستيراد المواد والنفايات الخطرة ويقوم الثاني بنقلها وإدخالها لأرض الدولة ويقوم ثالث بدفنها في منطقة معينة . ويُعد الشخص شريكاً في الفعل المخل بالبيئة إذا حرض غيره أو اتفق معه أو ساعده على ارتكابه (٨١٤) وكان عالماً بماهية فعله وما ينشأ عنه ، وأن نتجه إرادته إلى ارتكاب الفعل المؤدى إلى الإخلال بالبيئة.

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بفكرة الاشتراك في الفعل المعاقب عليه بالجزاءات الإدارية ، حيث قبل في وقت مبكر جداً بفكرة إسناد المسؤولية للشخص الذي يُمارس سلطة القرار في حين أن السلوك المادي المكون للفعل قد ارتكب بواسطة الغير ، فقد طبق الجزاءات الإدارية الواردة في المرسوم الصادر في أول ديسمبر ١٩٨٦ في المجال الاقتصادي على مدير المشروع الذي يترك أي شخص يعمل تحت رقابته يخالف نصوص المرسوم . أي أن الجزاء الإداري طبق على من كان في مركز السلطة أو المراقبة من أجل الحرص على احترام القانون المعمول به. (٨١٥)

(٨١٤) قريب من هذا المعنى : د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ وما بعدها.

(٨١٥)

- J. MOURGEON : la répression administrative. Op cit. . no. 233.

ومما هو جدير بالذكر أن القضاء الجنائي الكويتي قد أخذ بفكرة الاشتراك بهذا المفهوم في مجال الحماية الجنائية للبيئة فعاقب أحد الأفراد بصفته المسؤول عن إدارة مصنع وجاء في هذا الحكم ما يلي " وحيث إن وقائع الدعوى تتحصل فيما ورد بمحضر ضبط المخالفة المؤرخ ٢٠٠٤/٧/٢٩ والمحدد بمعرفة الهيئة العامة للبيئة من مخالفة المتهم - بصفته -

ثانياً : المسؤولية عن فعل الغير في نطاق الجزاءات الإدارية البينية :

إذا كنا قد انتهينا إلى أن مبدأ شخصية العقوبة في نطاق الجزاءات الإدارية يعنى ألا يوقع الجزاء الإدارى إلا على من اقترف الفعل المخل بالبينة أو شارك فيه ، بأن صدر عنه الركن المادى فى هذا الفعل ، إلا أنه يرد على هذا المبدأ استثناء مفاده توقيع الجزاء الإدارى فيه على شخص لم يأتى الركن المادى فى الفعل المعاقب عليه أو يشارك فيه ، وهذا الاستثناء يُعرف بالمسؤولية عن فعل الغير .

وقد كانت النشأة الأولى للمسؤولية الجنائية عن فعل الغير^(٨١٦) فى مجال

- المسئول عن إدارة مصنع الهاجرى للغير جلاس - لاشتراطات البينة المبينة تفصيلاً بمحضر المعاينة المنفق والمؤرخ بذات التاريخ والذى ثبت به مخالفة المصنع المذكور لاشتراطات البينة المنصوص عليها فى المادة السادسة من القرار رقم ٢١٠ / ٢٠٠١ وعلى النحو المبين بالمحضر والملحق رقم ٢ من اللائحة .
وبسؤال المتهم - بالتحقيقات أنكر ما نسب إليه .

وحيث إنه وبجلسة المحكمة لم يحضر المتهم ؛ فقررت المحكمة حجز الدعوى ليصدر الحكم عليه اليوم - وحيث إنه ومن المقرر أن لمحكمة الموضوع أن تكون عقبتها مما تظمن إليه من أوراق وعناصر فى الدعوى وأن تأخذ من أى قرينة أو بيئة ترتاح إليها دليلاً لحكمها إذ العبرة فى المواد الجزائية هى بافتتاح المحكمة بناءً على الأدلة المطروحة بإدانة المتهم أو ببراءته (الطعن بالتميز ١٠١ / ٩٦ جزائى جلسة ١٢ / ١ / ١٩٩٢) لما كان ذلك وكانت المحكمة وبعد أن أحاطت بظروف الدعوى وملابساتها فقد كبر فى يقينها أن المتهم قد ارتكب المخالفة المنسوبة إليه وذلك أخذاً مما جاء بمحضر المعاينة المؤرخ ٢٩ / ٧ / ٢٠٠٤ والذى تظمن المحكمة إليه ما أثبت به وكان المتهم لم يحضر ليبدى ثمة دفاع أو دفع الأمر الذى تقضى معه المحكمة بإدانته عملاً بمواد الاتهام والمادة ١٧٢ / ١ من قانون الإجراءات الجزائية .

حكمت المحكمة : غيابياً بتغريم المتهم ألفى دينار عما نسب إليه .

حكم المحكمة الكلية بمحافظة الفروانية دائرة الجناح الخاصة فى القضية رقم ١٦٠١ لسنة ٢٠٠٥ جناح و ٢٦٧ لسنة ٢٠٠٤ خاصة . الصادر بجلسة ٢٨ / ٦ / ٢٠٠٥ - غير منشور .

^(٨١٦) راجع بشأن المسؤولية الجنائية عن فعل الغير كلاً من : أ.د. مصطفى العوجى المسؤولية

الجنائية فى المؤسسات الاقتصادية ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، بدون تاريخ نشر ، ص ٢٢٨ - أ.د. عبد الوهاب حومد ، دراسات معمقة فى الفقه الجنائى المقارن ، مطبوعات جامعة الكويت ، بدون تاريخ نشر ، ص ٢٠٧ - أ.د. محمد زكى أحمد ، المسؤولية الجنائية عن -

المؤسسات الاقتصادية والصحفية ، والمنشآت والمشروعات الصناعية بغرض ضمان الأمن والسلامة والمحافظة على الصحة العامة داخل المنشآت المذكورة أو خارجها. (٨١٧)

= فعل الغير ، رسالة نكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٠ ، ص ٧ وما بعدها - د. محمود عثمان الهمشري ، المسؤولية الجنائية عن فعل الغير ، المرجع السابق ، ص ٢ - أ.د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ وما بعدها - د. محمد حسن الكندري ، المسؤولية الجنائية على التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ١٥٣.

(٨١٧) جدير بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية قد قضت بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١٩٥) من قانون العقوبات فيما قرره من معاقبة رئيس تحرير الجريدة - أو المحرر المسئول عن قسمها الذي حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس - بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التي ترتكب بواسطة صحيفته.

فقد ذكرت المحكمة في هذا الحكم أنه * حيث إن الوقائع - حسبما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - نتج عن المدعى قد أقام ضد المدعى عليهما - وبصفته مدعياً بالحق المدني - اللجنة رقم ٣٣٨٥ لسنة ١٩٩٥ جنح عابدين ، طالبا معاقبتهما بالمواد ٣٠٣ ، ٣٠٦ ، ٣٠٧ من قانون العقوبات ، مع إلزامهما بأن يؤديا له مبلغ ٥٠١ كتعويض مؤقت ، وذلك استناداً إلى أن أولهما كتب مقالا يشكل قذفاً وسباً في حقه نشر في جريدة الأحرار التي يرأس ثانيهما تحريرها ، وقد تضمن حكم الإحالة الصادر من محكمة عابدين ، أن نص المادة ١٩٥ عقوبات افترض المسؤولية الجنائية لرئيس تحرير الجريدة - أو المحرر المسئول عن قسمها الذي حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس تحرير - بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التي ترتكب بواسطة صحيفته ، وإن الإدعاء المباشر سند نص هذه المادة ذاتها باعتبار أن المدعى عليه الثاني كان رئيس تحرير الجريدة التي نشر المقال محل المعاملة بها ، وأن المادة ٩٥ من قانون العقوبات تثير شبهة مخالفتها للمادتين ٦٦ ، ٦٧ من الدستور اللتين تؤكدان شخصية العقوبة ، وتفترضان براءة المتهم ، ومن ثم فقد أحالت الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا عملاً بنص المادة ٢٩ - ١ من قانونها وذلك للفصل في دستورتها .

وحيث إن المادة ١٩٥ من قانون العقوبات ، تنص على أنه * مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية لمؤلف الكتابة أو واضع الرسم أو غير ذلك من طرق التمثيل ، يعاقب رئيس تحرير الجريدة أو المحرر المسئول عن قسمها الذي حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس تحرير بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التي ترتكب بواسطة صحيفته. ومع ذلك يعفى من المسؤولية الجنائية : ١- إذا أثبت أن النشر حصل بدون علمه وقدم منذ بدء التحقيق كل -

- ما لديه من المعلومات والأوراق للمساعدة على معرفة المسئول عما نشر. ٢- أو إذا لُزم أثناء التحقيق عن مرتكب الجريمة وقدم كل ما لديه من المعلومات والأوراق لإثبات مسئوليته ، وأثبت فوق ذلك أنه لو لم يقم بالنشر لمرض نفسه لخسارة وظيفته في الجريدة أو لضرر جسيم آخر .

وحيث إن الدستور - بما نص عليه في المادة ٦٦ من أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها " . قد دل على أن لكل جريمة ركناً مادياً لا قوام لها بغيره ، يتمثل في فعل أو امتناع وقع بالمخالفة لنص عقابي ، مؤكداً بذلك أن ما يركن إليه القانون الجنائي - في زواجه ونواحيه - هو مادة الفعل المؤخذ على ارتكابه ، إيجابياً كان هذا أم سلبياً

وحيث إن الأصل في الجرائم العمدية جميعها ، أنها تعكس تكويناً مركباً باعتبار أن قوامها ترأس بين يد متصل الإثم بعملها وعقل واسع خالطها ، ليهيمن عليها ويكون محدداً لخطأها ، متوجهاً إلى النتيجة المترتبة على نشاطها ، فلا يكون القصد الجنائي إلا ركناً معنوياً في الجريمة مكملاً لركنها المادي ، ومتلائماً مع الشخصية الفردية في ملامحها وتوجهاتها وحيث إن المشرع وإن كان أحياناً من خلال بعض اللوائح يلجأ إلى تقرير جرائم عن أفعال لا يتصل بها قصد جنائي ، باعتبار أن الإثم ليس كاملاً فيها ، ولا تكل بذاتها على الشر والعدوان ، ولا يخل بها قدر مرتكبها أو اعتباره ، وإنما ضبطها المشرع تحديداً لمجرأها ، وأخرجها بذلك من مشروعيتها - وهي الأصل - وجعل عقوبتها متوازنة مع طبيعتها ، وهو ما توخاه المشرع من التجريم في هذه الأحوال من الحد من مخاطر بذواتها بتقليل فرص وقوعها ، وإتماء القدرة على السيطرة عليها والتحوط لضررها ، فلا يكون إيقاع عقوبتها على النوايا المقصودة من الفعل ولا على تبصر النتيجة الضارة التي أحدثها ، إلا أن الجرائم العمدية ينافيها استقلال هذا القصد عنها إذ هو من مكوناتها فلا يقوم إلا بها .

وحيث إن ما تقدم مؤداه أن الفارق بين عمدية الجريمة ، وما دونها ، يدور أصلاً - وبوجه عام - حول النتيجة الإجرامية التي أحدثتها ، فكلما أراد الجاني وقصد إليها ، موجهها جهده لتحقيقها ، كفت الجريمة عمدية ، فإن لم يقصد إلى إحداثها بل كان لا يتوقعها ، أو ساء تقديره بشأنها فلم يتحوط لنفعها ليحول دون بلوغها فإن الجريمة تكون غير عمدية يتولى المشرع دون غيره ببيان عناصر الخطأ التي تكونها ، وهي عناصر لا يجوز افتراضها أو انتحالها ، ولا نسبتها لغير من ارتكبها ولا اعتباره مسئولاً عن نتائجها إذا انفك اتصالها بالأفعال التي أتاها.

وحيث إن الأصل في النصوص العقابية أن تصاغ في حدود ضيقة تعريفاً بالأفعال التي جرمها المشرع ، وتحديداً لماهيتها ، لضمان ألا يكون التجهيل بها موطناً للإخلال بحقوق كفلها الدستور للمواطنين ، كذلك التي تتعلق بحرية عرض الآراء ... -

إذ يقع الالتزام على عاتق المسئول في هذه المنشآت أو المؤسسات بصفة شخصية بضمان احترام وتنفيذ أحكام القوانين التي يفرضها المشرع . إذ يجب على صاحب المشروع أن يقوم بالإشراف على تابعيه للاستيثاق من تنفيذهم للقوانين والاشتراطات الواجب اتباعها . وعلى هذا الأساس يخضعون للجزاءات الإدارية المنصوص عليها في قوانين البيئة سواء وقعت الأفعال المعاقب عليها بفعل صاحب

- وحيث من المقرر كذلك أن الأصل في الجريمة أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من أدين كمسئول عنها ، وهي عقوبة يجب أن تتوازن وطأتها مع طبيعة الجريمة موضوعها ، بما مؤداه أن الشخص لا يزر غير سوء عمله ، وأن جريرة الجريمة لا يؤاخذ بها إلا جناتها ولا ينال عقابها إلا من قارفها ، وإن " شخصية العقوبة " تتناسب مع الجريمة محلها مرتبطان بمن يعد قانوناً " مسئولاً عن ارتكابها " ومن ثم تقتض شخصية العقوبة التي كفلها الدستور بنص المادة ٦٦ - شخصية المسؤولية الجنائية وبما يؤكد تلزامها ، ذلك أن الشخص لا يكون مسئولاً عن الجريمة ولا تفرض عليها عقوبتها ، إلا باعتباره فاعلاً لها أو شريكاً فيها ، ولأن كان ما تقدم يعبر عن العدالة الجنائية في مفهومها الحق ويعكس بعض صورها الأكثر تنجماً إلا أن ذلك ليس غريباً عن العقيدة الإسلامية ، بل أكدتها قيمها العليا إذ يقول تعالى في محكم آياته (قل لا تسئلون عما أجرمنا ولا نسأل عما تفعلون) فليس للإنسان إلا ما سعى ، وما الجزاء الأوفى إلا صنو عمله وكان وليد إرادته الحرة ، متصلاً بمقاصدها ... ، ولا كذلك النص المطعون فيه ، إذ افترض مسئولية جنائيا بناءً على صفته كرئيس تحرير شئون الجريدة باعتباره مشرفاً عليها ، فلا يكون مناطها إلا الإهمال في إدارتها ، حال أن الإهمال والعمد نقيضان لا يلتقيان . بل إن رئيس تحرير الجريدة يظل دون غيره مسئولاً عما نشر فيها ولو تعددت أقسامها وكان لكل منها محرر مسئول مباشر عليه سلطة فعلية.

وحيث إنه متى كان ما تقدم فإن النص المطعون فيه يكون مخالفاً لأحكام المواد ٦٦ ، ٦٧ ، ٨٦ ، ١٦٥ من الدستور .

وحيث إن صور الإعفاء من المسؤولية الجنائية لرئيس التحرير - التي قررتها الفقرة الثانية من المادة ١٩٥ من قانون العقوبات - لا يتصور تطبيقها إلا إذا كانت هذه المسؤولية صحيحة ابتداءً وفقاً لأحكام الدستور ، فإن إبطال فقرتها الأولى وزوالها يستتبع سقوط فقرتها الثانية ، فلا تقوم لها قائمة .

انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية ، دستورية ، جلسة ١ / ٢ / ١٩٩٧ .

وتبدو أهمية الأخذ بالمسئولية الجنائية عن فعل الغير فى نطاق الحماية الجنائية للبيئة أن غالبية جرائم التلويث البيئى ترتكب بواسطة الأنشطة التى تمارسها المنشآت الصناعية والورش الحرفية والمؤسسات الاقتصادية ، لذا بات لازماً ضرورة إلزام أصحابها أو المديرين العاملين فيها بمراعاة الاشتراطات المقررة لحماية البيئة من التلويث ، وإمعان النظر فى سلوك العاملين معهم ، والقيام بالإشراف الجيد عليهم فى تنفيذ هذه الاشتراطات البيئية. (٨١٩) فإذا وقعت مخالفة ما لهذه التشريعات يُسأل عنها صاحب المنشأة أو مديرها المسئول شخصياً. حتى ولو كانت المخالفة قد أتاها أحد العاملين لديه. (٨٢٠)

(٨١٨) انظر : د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

(٨١٩) انظر : د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٧ .

(٨٢٠) وفى هذا الإطار قضت محكمة النقض الفرنسية بمسئولية رئيس مجلس الإدارة لإحدى الشركات عن جريمة تلويث مياه البحر نتيجة إهمال مرؤوسيه فى العناية بمخرج المياه الملوثة ، رغم أن هذه الواقعة حدثت فى غياب المتهم ، وأن الجهاز عمل طيلة ثلاثين عاماً دون حدوث خلل ، فأقرت بمسئوليته عن هذه الجريمة استناداً إلى إهماله فى الرقابة وعدم قيامه باتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون حدوث التلويث بسبب نشاط مؤسسته.

- Crim., 28 Fév. 1956. II . G.P., 11. N° 9304.

كذلك قضت محكمة النقض الفرنسية بمسئولية مدير مصنع بارنكاب جريمة تلويث المياه فى محمية طبيعية ، مما أدى إلى الإضرار بجميع حيوانات المحمية بالإضافة إلى موت الأسماك ، حيث ألقى هذا المصنع الكثير من المواد الضارة فى أحد المجارى المائية العذبة ، وأقرت مسئولية مدير المصنع بارنكاب جريمة تلويث مياه النهر ، فهو المسئول عن تصرفات العاملين فى المصنع ، كما أنه المسئول الوحيد عن تنفيذ نظم وطرق سير العمل فى المصنع ، وقد أسس الاتهام على سوء اختيار المدير المسئول لفريق العمل القائم بعمليات التخلص من النفايات ، والتى تعتبر من أهم مراحل سير العمل فى هذا المصنع ، وذلك بعد أن قام بتخفيض ساعات العمل وفقاً للإجازات السنوية وإجازة الصيف وأنه لم يكن حريصاً فى توفير المعدات اللازمة للتخلص من هذه النفايات دون حصول تلويث للبيئة.

- D. DEHARBE , Le droit de l'environnement, industriel, Paris, Litec, 2002 p. 310.

وتأسيساً على ذلك في دولة الكويت نصت المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٨^(٨٢١) في شأن أنظمة السلامة وحماية المرافق العامة وموارد الثروة العامة على أنه في حالة وقوع أية أضرار لممتلكات أو مرافق عامة أو موارد الثروة العامة نتيجة مخالفة اللائحة المنصوص عليها في المادة السابقة أو بسبب التعمد أو الإهمال أو عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة يلتزم من تسبب في وقوع الضرر بالتعويض ، ويشمل التعويض نفقات الإصلاح وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه ، ومقابل تعطيل المرفق عن تقديم خدماته أو أي عناصر أخرى للتعويض ، ويكون صاحب العمل - غير الحكومة والمؤسسات العامة - والمقاول الرئيسي والمقاولون من الباطن مسؤولين جميعاً بالتضامن عن تعويض هذه الأضرار مع من تسبب في الحادث من وكلائهم أو مستخدميهم أو عمالهم.^(٨٢٢)

فقد ذكر البعض أن هذه المادة أوضحت مسؤولية صاحب العمل والمقاول الرئيسي والمقاولين من الباطن عن الأضرار التي لحقت بالبيئة بسبب التعمد أو الإهمال أو عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة . بحيث توقع عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون . واستثنت الجهات الحكومية والمؤسسات العامة من نطاق المسؤولية . وهو ما انتقده صاحب هذا الرأي لأنه

- كما اتهم أيضاً مدير هذا المصنع بإلقاء مواد ضارة في مجرى ماء عذب مما أضر بالأسماك وبقيمنتها الغذائية على الرغم من أنه كان في إجازة وقت إلقاء النفايات ، وقام بإلقاء المسؤولية على فريق العمل الذي كان موجوداً في هذه الفترة أثناء إجازة الصيف ، حيث كان المصنع يعمل على تخفيض الإنتاج ، ولأن ذلك ليس من اختصاص مدير المصنع ، بيد أن نص القانون يشير إلى أن مدير المصنع سواء كان حاضراً أو غائباً أو في إجازة فهو مسئول عن تصرفات من يعملون في مصنعه بناء على النظم والتعليمات التي كان قد أقرها هو شخصياً من قبل ، كما أنه لم يوفر للعاملين المعدات والإمكانات التي تساعدهم على إنجاز العمل سواء كان ذلك بكل طاقة المصنع أو عند تخفيفها دون المساس بالبيئة.

- Crim., 23 Avril 1992, Roussel, N° 91-82. 492 : B.C., N° 179.

^(٨٢١) منشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم ، العدد رقم ١١٩٦ ، الصادر بتاريخ ١١/٦/١٩٧٨.

^(٨٢٢) جدير بالذكر أن هذه المادة قد غدلت بالقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٠ المنشور في جريدة

الكويت اليوم ، العدد ١٣١٠ ، السنة السادسة والعشرون ، ص ٨.

غالباً ما تقع الجرائم من هؤلاء. (٨٢٣)

وفي جمهورية مصر العربية قررت المادة ٧٢ من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ صراحةً مسئولية ممثل الشخص الاعتباري أو المعهود إليه بإدارة المنشآت المنصوص عليها في المادة ٦٩ (٨٢٤) - والتي تصرف مخلفاتها في البيئة المائية - عما يقع من العاملين بها بالمخالفة لأحكام هذه المادة ، وعن عدم توفير وسائل المعالجة طبقاً للمعايير والمواصفات الواردة باللائحة التنفيذية لهذا القانون وحيث توقع عليه العقوبات المنصوص عليها في المادة ٨٧ (٨٢٥) من ذات القانون.

وإذا كانت المسؤولية الجنائية عن فعل الغير تثير بعض المشكلات من حيث صدامها مع مبدأ شخصية العقوبة ، فإن الأمر لا يسير على هذا النحو بالنسبة

(٨٢٣) انظر : د. محمد حسن الكندري ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ وما بعدها.

(٨٢٤) تنص المادة ٦٩ على أن "يحظر على جميع المنشآت بما في ذلك المحال العامة والمنشآت التجارية والصناعية والسياحية والخدمية تصريف أو إلقاء أية مواد أو نفايات أو سوائل غير معالجة من شأنها إحداث تلوث في الشواطئ المصرية أو المياه المتاخمة لها سواء تم ذلك بطريقة إرادية أو غير إرادية ، مباشرة أو غير مباشرة ويعتبر كل يوم من استمرار التصريف المحظور ، مخالفة منفصلة.

(٨٢٥) تنص المادة ٨٧ على أن "يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه مع مصادرة الأجهزة والمعدات المستخدمة كل من خالف أحكام المادة (٤٢) من هذا القانون باستخدام مكبرات الصوت وتجاوز الصوت الحدود المسموح بها لشدة الصوت. ويعاقب بغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على عشرين ألف جنيه كل من خالف أحكام المواد (٣٨ ، ٤١ ، ٦٩ ، ٧٠) من هذا القانون.

وتكون العقوبة الغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرين ألف جنيه لكل من خالف أحكام المواد (٣٥ ، ٣٧ ، ٤٠ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥) من هذا القانون ، وكذلك عدم التزام المدير المسئول عن المنشأة بمنع التدخين في الأماكن العامة المغلقة بالمخالفة لحكم الفقرة الأولى من المادة (٤٦) من هذا القانون.

ويعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة جنيهات ولا تزيد على خمسين جنيتها كل من يدخن في وسائل النقل العام بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة المشار إليها. وفي حالة العود تكون العقوبة الحبس والغرامة المنصوص عليها في الفقرات السابقة * .

للمسئولية عن فعل الغير فى نطاق الجزاءات الإدارية . فهى تطبق فى هذا الأخير تأسيساً على فكرة مسئولية المتبوع عن أعمال تابعة وهو ما يقتضى ضرورة وجود علاقة تبعية بين المتبوع والتابع . وهى علاقة تستوجب توافر أمرين : عمل بمارسته التابع المخطئ لحساب المتبوع ، وخضوع التابع لرقابة وإشراف المتبوع فى أداء العمل ^(٨٢٦) ، وبدون توافر هذه العلاقة لا يمكن معاقبة صاحب العمل عن الأفعال التى يرتكبها العاملون معه إضراراً بالبيئة عن طريق أسلوب الجزاءات الإدارية وإلا كانت هناك مخالفة لمبدأ شخصية الجزاء .

ومسيرة لذلك قرر المجلس الدستورى الفرنسى بأنه لا يوجد تعارض بين مبدأ شخصية العقوبة والنص على التزام رب العمل بدفع الغرامات التى يحكم بها على أحد عماله ، باعتبار أن مرد ذلك هو وجود علاقة تبعية من ناحية ، ولأن هذا الجزاء يتقرر عن مخالفة وقعت بسبب عمل مارسه العامل لحساب رب العمل من ناحية أخرى . ^(٨٢٧)

ثالثاً : مدى تطبيق الجزاءات الإدارية على الأشخاص المعنوية :

يقصد بالأشخاص المعنوية مجموعة من الأشخاص أو الأموال التى تتمتع بالشخصية القانونية . أى أنها تصبح ذات قدرة فى اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات . ففكرة الشخصية المعنوية كانت ضرورة قانونية لمواجهة الكيانات الاقتصادية والاجتماعية التى ظهرت سواء فى أشكال تابعة للدولة وأجهزتها . وهو ما عرف بعد ذلك بالأشخاص المعنوية العامة . أو فى شكل شركات وجمعيات

^(٨٢٨) راجع فى ذلك تفصيلاً كلاً من : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها - د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ - أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٠ .

- J. MOURGEON : la répression administrative. Op cit. . p. 336 .
- B. STARCK : Droit Civil : Responsabilité delictuelle. Paris : L.C.C. 88. P. 386 .

(٨٢٧)

- C.C. 2 Décembre 1976. J. o. 7 Décembre. 1976 P. 7052 .

خاصة، وهو ما يعرف بالأشخاص المعنوية الخاصة. (٨٢٨)

وقد أثار موضوع مسئولية الأشخاص المعنوية في نطاق القانون الجنائي مشاكل فقهية وقضائية عديدة . إذ انقسمت الآراء بشأنها بين مؤيد لتقرير المسئولية الجنائية للشخص المعنوي وبين رافض لها . وإن كان الاتجاه الغالب هو رفض تقرير هذه المسئولية. (٨٢٩) على أن الرأي المستقر عليه في الفقه هو ضرورة المسئولية الجنائية للشخص المعنوي في بعض الجرائم ذات الطبيعة الخاصة كالجرائم الاقتصادية وجرائم تلويث البيئة (٨٣٠) ، وقد أكد المشرع الجنائي في

(٨٢٨) راجع بشأن فكرة الشخصية القانونية المعنوية ، ومبررات ظهورها ، وأنواع الأشخاص المعنوية كلاً من : أ.د. جلال على العدوي و أ.د. رمضان أبو السعود ، المنشأ لدراسة القانون ، نظرية الحق ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ١١٥ وما بعدها - أ.د. محمد إبراهيم دسوقي ، النظرية العامة للقانون والحق ، ١٩٩١ ، بدون ناشر ، ص ٣٥٩.

انظر أيضاً : أ.د. سليمان الطماوى ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها - أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ - أ.د. عبد الخي بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٥٦ - د. محمد سعيد أمين ، مبادئ القانون الإداري، دراسة في أسس التنظيم الإداري وأساليب العمل الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٧ ، ص ٣٨ وما بعدها.

(٨٢٩) راجع بشأن الخلاف الفقهي والقضائي حول المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية كلاً من : د. إبراهيم على صالح ، المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ١٠ وما بعدها - د. يحيى أحمد ، الشخص المعنوي ومسئوليته قانوناً ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٧ - د. جميل عبد الباقي الصغير ، قانون العقوبات القسم العام المساهمة الجنائية وموانع المسئولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٤٦.

(٨٣٠) الجدير بالذكر أن المشرع الجنائي في كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية وإن كان لا يأخذ - كقاعدة عامة - في القانون الجنائي بفكرة المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، إلا أنه يأخذ بها استثناء في بعض التشريعات المتعلقة بالنواحي الاقتصادية والبيئية.

العديد من الأنظمة القانونية ذلك بنصه على المسؤولية الجنائية للشخص المعنوى
فى جرائم تلويث البيئة. (٨٣١)

- ومثال ذلك المادة ٤٦ من القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٢ الخاص بإنشاء الاتحاد المصرى
لمقاولى التشييد والبناء ، التى تعاقب بالغرامة التى لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على
عشرة آلاف جنيه كل من ارتكب إحدى المخالفات الواردة فى هذا القانون ، مثل التعاقد على
عمل من أعمال المقاولات دون أن يكتسب الأهلية بالقيد فى الاتحاد وقت التعاقد ، أو يكون قد
رفع اسمه أو استبعد ، حيث يتحمل الشخص الاعتبارى العضو فى الاتحاد المسؤولية الجنائية
وذلك دون الإخلال بآلية عقوبة أشد ينص عليها فى قانون العقوبات أو أى قانون آخر.

كما تنص المادة ٦ مكرراً (أ) من القانون رقم ٢٨١ لسنة ١٩٩٤ ، بتعديل أحكام القانون
رقم ٤٨ لسنة ١٩٤١ بقمع الغش والتدليس ، على أنه دون إخلال بمسؤولية الشخص
الطبيعى المنصوص عليها فى هذا القانون إذا وقعت لحسابه أو باسمه أو بواسطة أحد
أجهزته أو ممثليه أو أحد العاملين لديه بحكم على الشخص بغرامة تعادل مثل الغرامة
المعاقب بها عن الجريمة التى وقعت ، ويجوز للمحكمة أن تقضى بوقف نشاط الشخص
المعنوى المتعلقة بالجريمة لمدة لا تزيد على سنة وفى حالة العودة يجوز الحكم بوقف
النشاط لمدة خمس سنوات أو بإلغاء الترخيص فى مزاولة النشاط نهائياً.

كما أصدر المشرع الكويتى عدة تشريعات تتضمن تطبيقات للمسؤولية الجنائية للأشخاص
المعنوية بالرغم من أن قانون الجزاء الكويتى لم يقرر المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية ،
مثال ذلك المادة ١٢ من القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ فى شأن مكافحة عمليات غسل الأموال
التي تنص على أنه "مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجزائية للشخص الطبيعى المنصوص عليها
فى هذا القانون ، تسأل شركات الأشخاص عن الجرائم المنصوص عليها فى المادة الثانية منه.
وتعاقب الشركة بالغرامة التى لا تتجاوز مليون دينار إذا وقعت الجريمة لحسابها أو باسمها
بواسطة أحد أجهزتها أو مديرها أو ممثليها أو بأحد العاملين بها".

راجع فى تفصيل ذلك : د. محمد حسن الكندرى ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئى ،
المرجع السابق ، ص ١٦٩ وما بعدها.

(٨٣١) راجع فى ذلك تفصيلاً كلاً من : أ.د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع
السابق ، ص ٣٨٢ وما بعدها - د. عبد الرؤوف مهدى ، المسؤولية الجنائية عن الجرائم
الاقتصادية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٦ ، ص ٤٣١ وما بعدها - د. محمد
مؤنس محب الدين ، البيئة فى القانون الجنائى ، مكتبة الأجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ،
ص ٢٧٤ - أ.د. نور الدين هندوى ، الحماية الجنائية للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٤.

وإذا كنا قد رأينا أن فكرة المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية قد أثارت الكثير من المشاكل حتى إن غالبية الفقه والقضاء تتردد عن قبولها كأصل عام في المجال الجنائي ، فإننا نجد أن ذات الفكرة أكثر قابلية ويسراً في نطاق الجزاءات الإدارية . فقد أقدمت تشريعات متعددة تحت ضغط الضرورات العملية إلى إقرار مسؤولية الأشخاص المعنوية في نطاق الجزاءات الإدارية (٨٣٢) ، ومبعث ذلك كما ذكر بعض الفقه هو قلة الصعوبات القانونية التي تواجه إقرار مسؤولية الأشخاص المعنوية في نطاق الجزاءات الإدارية عن مسؤوليتها في النطاق الجنائي . فستقلص دور الركن المعنوي في الجزاءات الإدارية بصفة عامة ، والهدف من العقاب عليها أدى إلى التقليل من صعوبة عدم إسناد خطأ شخصي للكيان المعنوي ، كما أنه لا يمكن الاعتراض على نوعية الجزاءات التي توقع على الشخص المعنوي في حالة مسؤوليته في نطاق الجزاءات الإدارية ، لأنها ستكون إما جزاءات إدارية ذات طبيعة مالية كالغرامات الإدارية أو إجراءات خاصة كسحب أو وقف الترخيص أو الغلق أو الحل وكلها جزاءات تصلح للتطبيق على الأشخاص المعنوية ، أضف إلى ما تقدم فإننا سنكون في تلك الحالة بصدد مسؤولية ذات طبيعة إدارية لا تثير نفس الصعوبات التي تثيرها المسؤولية الجنائية. (٨٣٣)

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على أنه لا يوجد مبدأ دستوري يحول دون أن يتخذ في مواجهة الشخص المعنوي جزاء الغرامة (٨٣٤) ، كذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن الطبيعة القانونية للشخص المخالف لا يمكن أن تمثل عقبة أمام خضوعه للردع الإداري. (٨٣٥)

(٨٣٢) راجع في ذلك كلاً من : أ.د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٩٠ وما بعدها - د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ .
(٨٣٣) راجع في ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .
(٨٣٤)

- C.C. 30 Juillet 1982 - Rec . p. 215 Gay. Pal . 1982 . 2 . P. 475 .

(٨٣٥)

- C.E. 26 Juin 1993 - Soulié - D. 1993 . p. 6 .

وفى نطاق الجزاءات الإدارية البيئية نجد أن غالبية التشريعات التى تُقرر هذه الجزاءات تقر كأصل عام مسئولية الأشخاص المعنوية عن ارتكاب الأفعال المخلة بالبيئة ومرجع ذلك أن الإخلال بالبيئة يقع فى أغلب صورته عن طريق الأشخاص المعنوية سواء كانت أشخاصاً معنوية عامة كالهيئات الحكومية والأجهزة الإدارية ، أو كانت أشخاصاً معنوية خاصة كالمنشآت الصناعية والشركات ، أما دور الشخص الطبيعي فى ارتكاب الأفعال المخلة بالبيئة فغالباً ما يكون من خلال عمله لدى شخص معنوى.

لذلك نجد المادة ٧١ من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ تُقرر جزاء إدارياً يتمثل فى سحب الترخيص الصادر للمنشأة وذلك عن أفعال ضارة بالبيئة يرتكبها الأشخاص الطبيعيون القائمون على إدارة المنشأة. (٨٣٦)

وفى دولة الكويت عرف المشرع الكويتى عبارة المفوض بالعمل فى الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية بأنه " أى شخص طبيعى أو معنوى مرخص له قانوناً بإجراء أى عملية بترولية " ، كما تنص المادة الثامنة من القانون سالف الذكر على أنه " على المفوض بالعمل أن يوفر - بدون مقابل - لموظفى وزارة المالية والنفط

(٨٣٦) تنص المادة ٧١ على أن " تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المواصفات والمعايير التى تلتزم بها المنشآت الصناعية التى يصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحويل وذلك بعد معالجتها.

وعلى الجهة الإدارية المختصة المحددة فى اللائحة المذكورة إجراء تحليل دورى فى معاملها لعينات المخلفات السائلة المعالجة وإخطار الجهات الإدارية المختصة بنتيجة التحليل . وفى حالة المخالفة يمنح صاحب الشأن مهلة مدتها شهر واحد لمعالجة المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة ، فإذا لم يتم المعالجة خلال المهلة المشار إليها أو ثبت من التحليل خلالها أن استمرار الصرف من شأنه إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة المائية ، يوقف التصريف بالطريق الإدارى ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة وذلك دون الإخلال بالمعقوبات الواردة بهذا القانون.

كما تحدد اللائحة التنفيذية المواد الملوثة غير القابلة للتحويل والتى يحظر على المنشآت الصناعية تصريفها فى البيئة المائية " .

الذين يندبهم وزير المالية والنفط لتنفيذ أحكام هذا القانون جميع الخدمات الضرورية بما فى ذلك المكاتب المؤتثة والمساكن اللائقة ووسائل النقل والتسهيلات اللازمة لإجراء الاختبارات المعملية وأية خدمات أخرى ضرورية". وتعاقب المادة ١٠ من ذات القانون بجزاء إدارى لا يقل عن عشرة آلاف دينار ولا تزيد على خمسين ألف دينار عن كل مخالفة لأحكام هذا القانون.

المطلب الثانى

الضمانات الإجرائية للجاء الإدارى البينى

أدى اشتراك الجاء الإدارى والجزاء الجنائى فى خصيصة أن لكل منهما طابع العقاب إلى ضرورة توافر ضمانات قانونية إجرائية فى نطاق الجزاءات الإدارية كذلك المقررة فى نطاق الجاء الجنائى . باعتبار أن هذه الضمانات هى التى تعمل على تطبيق الجاء الإدارى فى حدوده القانونية ، وفى حدود الأغراض التى شرع من أجلها نون المساس بحقوق وحرىات الأفراد بنون مقتضى . علاوة على أن هذه الإجراءات أو الضمانات من شأنها أن تحقق الشفافية فى توقيع الجاء الإدارى .. فهى تحاول التوفيق بين أمرين : الأول منهما : فاعلية قيام الإدارة البيئية بوظيفتها فى حماية البيئة على النحو المقرر قانوناً ، والأمر الآخر : ألا يتغى هذه الإدارة حال تأديتها لوظيفتها على حقوق الأفراد المكفولة دستورياً. (٨٢٧)

وعلى الرغم من أن العلة واحدة فى ضرورة توافر هذه الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاءين الجنائى والإدارى إلا أن المشرع قد درج على بيان هذه الضمانات فى نطاق الجاء الجنائى على سبيل الحصر والتحديد بموجب قواعد قانونية صريحة وذلك فى تقنين واحد هو قانون الإجراءات الجزائية أو

(٨٢٧) قريب من هذا المعنى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ - د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها.

الجنائية الذى يبين مركز المتهم فى الدعوى الجنائية وعلى أساسه توضح حقوقه بدءاً من مرحلة جمع الاستدلالات حتى صدور حكم نهائى يؤكد براءته أو ينفىها ويثبت إدانته . (٨٢٨) فى حين أنه يلاحظ ندرة القواعد التشريعية التى تضع الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاءات الإدارية ، حيث يغلب على الضمانات طابع عدم التقنين فأغلبها استخلصها القضاء الإدارى والدستورى من روح النصوص القانونية وآراء الفقه الراجحة فى صورة مبادئ قانونية عامة . (٨٢٩)

ويمكن القول إن الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاء الإدارى البينى تنتظم كافة مراحل هذا الجزاء سواء قبل توقيع هذا الجزاء ، أو فى أثناء تنفيذه ،

(٨٢٨) راجع فى ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، الحماية الإجرائية للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها - د. أحمد إدريس أحمد ، افتراض براءة المتهم ، رسالة دكتوراة ، حقوق القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٨٦٤ - أ.د. مأمون محمد سلامة ، المبادئ العامة فى الإثبات الجنائى فى الفقه الإسلامى ، مجلة للقانون والاقتصاد ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، العدد الخمسون ، ١٩٨٣ ، ص ١٥٢ وما بعدها - أ.د. جلال ثروت ، النظم الإجرائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٠ وما بعدها - أ.د. رؤوف عبيد ، مبادئ الإجراءات الجنائية فى القانون المصرى ، الطبعة السابعة عشرة ، دار الفكر العربى ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٢ وما بعدها - أ.د. سليمان عبد المنعم ، أصول الإجراءات الجنائية فى التشريع والقضاء والفقه ، المؤسسة الجامعية ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر ، ص ١٣ وما بعدها - أ.د. عبد الوهاب حومد ، الوسيط فى شرح قانون الإجراءات الجنائية الكويتية ، الطبعة الخامسة ، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٩٥ ، ص ٢٣ وما بعدها .

(٨٢٩) قريب من هذا المعنى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ . حيث ذكر سيادته أن الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاءات الإدارية " تكتسب ذات خاصية المواد الإدارية من حيث غلبة عدم التقنين على التقنين . وهذا يعنى أنه لا يجمع شأنها تنظيم ييسر الوصول إليها ، أو يسهل معه الوقوف على أحكامها تحديداً أو تفصيلاً . فهى جماع من قواعد متفاوتة المصنر صاغ المشرع بعضها ، وأنشأ القضاء أغلبها إما استخلاصاً من أصل قانونى عام ، أو استئناساً لمبدأ يدور فى فلك السياسة العقابية ، أو اعتداء برأى فقهى بلغ رجحانه مبلغاً عزز على القضاء العزوف عن الأخذ به . ومن هنا ، وفى جميع الأحوال ، يرجع للقضاء فضيلة تحديد أطرها ، إما تفسيراً للنص ، أو إنشاء لأصل ."

أو فى مرحلة الطعن القضائى على مشروعيتها . وسوف نتناول هذه الضمانات فى ثلاثة فروع ، نتحدث فى أولها : عن الضمانات السابقة على توقيع الجزاء ، ونتناول فى ثانيها : مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع ، وأخيراً فى ثالثها : نتحدث عن الطعن القضائى على هذه الجزاءات والضمانات المرتبطة بها.

الفرع الأول

الضمانات الإجرائية السابقة على

الجزاء الإدارى البيئى

نقصد بالمرحلة السابقة على توقيع الجزاء الإدارى تلك الفترة الزمنية المحصورة فى ما بين اكتشاف الجهة الإدارية القائمة على حماية البيئة لإحدى المخالفات البيئية لدى منشأة أو مشروع معين وإيقاع الجزاء المقرر فى القانون لهذه المخالفة . وتتمثل الضمانات الإجرائية فى هذه المرحلة فى عدة إجراءات غالباً ما تنص التشريعات البيئية عليها قبل إيقاع الجزاء الإدارى البيئى . ومن أهم هذه الضمانات إخطار صاحب الشأن بالمخالفة المقرر جزاء إدارى بيئى عنها ، أو تطلب أخذ رأى أو موافقة جهة معينة بشأن المخالفة البيئية قبل إيقاع الجزاء ، وسوف نعرض إلى كل إجراء من هذه الإجراءات بشئى من التفصيل.

أولاً : إخطار أو إعدار مستغل المنشأة بالفعل المخل بالبيئة :

يعتبر إنذار أو إعدار أو إخطار مدير المنشأة أو مستغلها أو صاحب الشأن بالأفعال المخلة بالبيئة الصادرة عن منشأته والتى رتب القانون على وجودها جزاء إدارياً بيئياً من أهم الضمانات الإجرائية السابقة على توقيع الجزاء ، إذ هى بمثابة طلب موجه إلى مرتكب الفعل المخل بالبيئة للامتناع عن إثبات هذه الأفعال بالسبل المتاحة لديه ، وذلك لتوقى خضوعه للجزاء الإدارى المقرر عنها.

لذلك نجد أن مجلس الدولة الفرنسى قد اعتبر هذا الإخطار أو الإعدار يُشكل مقدمة ضرورية وجوهرية قبل توقيع الجزاءات الإدارية المقررة فى تقنين

على أن مجلس الدولة الفرنسي قد أعفى الإدارة من الإخطار في حالتين (٨١١) الحالة الأولى هي حالة الاستعجال وحدث اضطرابات خطيرة وحالة ، ومثالها أن يكون هناك أفعال خطيرة تضر بالبيئة تقع داخل إحدى المنشآت ويترتب على انتظار إخطار مستغل المنشأة بهذه الأفعال ازدياد أضرارها على البيئة . ففي هذه الحالة يجوز توقيع جزاء إداري قد يتمثل في غلق المنشأة على وجه السرعة . ومثالها أيضاً وجود مواد غذائية ملوثة بالإشعاع الذري داخل أحد المحلات يبيع المواد الغذائية فيجوز للإدارة مصادرتها على وجه السرعة لتوقي خطر استهلاكها من أحد المواطنين .

الحالة الأخرى تكرار المخالفات المرتكبة من قبل مستغل المنشأة ، ورفضه اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح وإزالة المخالفات . ومثالها أن تكون إحدى المنشآت الصناعية ينتج عن نشاطها الصناعي تلوث يبنى واسع النطاق ثم تطلب الإدارة منها استعمال معدات معينة لخفض هذا التلوث ، فلا تقوم بذلك ، ويتكرر منها ذات الفعل المخل بالبيئة ، على الرغم من سبق إخطارها ، ففي هذه الحالة يجوز توقيع جزاء سحب ترخيص المنشأة أو إغلاقها عن المخالفات الجديدة دون أن يسبقه الإخطار ، ومرجع ذلك أن الإخطار لن يكون مجدياً ولن يحقق هدفه في إزالة المخالفة من قبل صاحب المنشأة قبل تدخل الإدارة بأسلوب الجزاءات الإدارية.

ومن تطبيقات ضمانات الإخطار في دولة الكويت ما قرره المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها من أنه يجوز للجنة الوقاية من الإشعاع قبل إلغاء ترخيص

- C.E. , 4 . Juillet 1979, Min. de l'environnement C/vidal, Req. No. 9706.

- C.E., 31 mai 1989, Min. de l'environnement C/Soc. Corse de pyrotechnie Socopy et autres, Rec., Leb. Tables, p. 801.

المنشأة أو وقف العمل به إعطاء مهلة للمرخص له لتنفيذ الشروط والواجبات المقررة أو اتخاذ الإجراءات المناسبة قبل إلغاء الترخيص وذلك بعد إخطاره بالمخالفات البيئية المطلوب إزالتها. (٨٤٢)

وفي جمهورية مصر العربية توجد تطبيقات عديدة لضمانة الإخطار قبل توقيع الجزاء الإداري البيئي من ذلك ما نصت عليه المادة (٨٩) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة ، من إخطار وزارة الأشغال العامة والموارد المائية لمن قام بإتيان الأفعال الملوثة لنهر النيل أو المجارى المائية، وذلك لإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها في الموعد الذي تحدده له الوزارة قبل توقيع جزاء

-
- (٨٤٢) تنص المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها على أن " للجنة الوقاية من الإشعاع إلغاء الترخيص المنصوص عليه في المادتين الثانية والثالثة من هذا القانون في الأحوال الآتية :
- ١- إذا تبين أن صاحب الترخيص قد قدم بيانات غير صحيحة أو لجأ إلى طرق غير مشروعة ترتب عليها إصدار الترخيص.
 - ٢- إذا خالف المرخص له أحد الشروط أو الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو القرارات المنفذة له.
 - ٣- إذا خالف المرخص له الشروط المنصوص عليها في الترخيص.
 - ٤- وفاة المرخص له أو إصابته بمرض يجعله غير قادر على العمل في الأشعة المؤينة.
 - ٥- إذا تبين وجود خطر على المرخص له أو العاملين لديه أو الغير نتيجة تعرضهم للأشعة المؤينة.
 - ٦- إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ويجوز للجنة وقف العمل فوراً بالترخيص للمدة التي تحددها ، كما يجوز لها إعطاء مهلة للمرخص له لتنفيذ الشروط والواجبات المقررة أو اتخاذ الإجراءات المناسبة قبل إلغاء الترخيص.

وينفذ قرار اللجنة بإلغاء أو وقف الترخيص بالطريق الإداري ويجوز للمرخص له التظلم من قرار اللجنة بالإلغاء أو الوقف أمام وزير الصحة العامة في خلال شهر من إخطاره بهذا القرار ويبت الوزير في التظلم بعد أخذ رأى لجنة الوقاية من الإشعاع ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً .

الإزالة أو إلغاء الترخيص من قبلها. (٨١٣)

ثانياً : أخذ رأى أو موافقة جهة معينة :

يلزم المشرع فى بعض الأحوال الجهة الإدارية القائمة على حماية البيئة والتي تملك سلطة توقيع الجزاءات الإدارية البيئية ضرورة اتخاذ إجراءات معينة قبل توقيعها للجزاء ، ومن الإجراءات التى يكثر النص عليها من قبل المشرع فى تشريعات الكثير من الدول تطلب أخذ رأى جهة معينة على سبيل الاستشارة أو بصورة وجوبية ، وقد تكون هذه الجهة لجنة أو هيئة أو مجلساً أو شخصاً معيناً ، ويعتبر إجراء طلب الرأى إجراء ضرورياً وجوهرياً يبطل الجزاء الإدارى فى حالة عدم سبق اللجوء إلى هذا الإجراء. (٨١٤) كما أن تطلب موافقة جهة معينة على الجزاء الإدارى يعد أمراً ضرورياً لصحة هذا الجزاء.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء القرار الصادر عن وزيرى الشئون الاجتماعية والصحة بالمشاركة فيما بينهما والخاص بتشكيل لجنة وزارية مهنية لدراسة المنتجات الخاصة بالأطعمة الصحية وذلك بسبب عدم أخذ رأى المجلس الأعلى للصحة العامة والأكاديمية الوطنية للطب حسب ما تقتضيه المادة رقم (٥) من المرسوم رقم (٨٨ - ١٨٠) لسنة ١٩٦٦. (٨١٥)

(٨١٣) تنص المادة (٨٩) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة فى مصر فى فقرتها الثانية على أنه : وفى جميع الأحوال يلتزم المخالف بإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها فى الموعد الذى تحدده وزارة الأشغال العامة والموارد المائية فإذا لم يتم بذلك فى الموعد المحدد ، يكون لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية اتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإدارى على نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة فى إلغاء الترخيص.

(٨١٤) انظر فى تفصيل ذلك كلاً من : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها - د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنعة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

(٨١٥)

- C.E., 8 Janv. 1982, S.A.R.L. Chocolat du Regime dardenne, Rec., Leb., P. 95.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية بضرورة أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها في المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء في جمهورية مصر العربية قبل توقيع جزاء الإزالة أو تصحيح الأعمال - التي صدر قرار قبل ذلك بوقفها - حيث قررت المحكمة أن " يجوز للمحافظ بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة التجاوز عن إزالة المخالفة التي لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة أو أحد السكان أو المارة أو الجيران وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية إلا إذا كانت المخالفة متعلقة بعدم الالتزام بقيود الارتفاع المقررة طبقاً للقانون المذكور أو قانون الطيران المدني الصادر بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ أو بخطوط التنظيم أو بتوفير أماكن تخصص لإيواء السيارات فإنه لا يجوز التجاوز عنها ، بل يجوز للمحافظ في هذه الأحوال إصدار قرار الإزالة دون الرجوع إلى اللجنة المشار إليها " .^(٨١٦)

ومن تطبيقات ضمانات أخذ رأى أو موافقة جهة معينة قبل إيقاع الجزاء الإداري البيئي في القانون الكويتي لما قرره المادة العاشرة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدلة بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ من أنه يجب على المجلس الأعلى للبيئة قبل أن يصدر قراره بوقف العمل بالمنشأة لقيامها بأعمال تلوث البيئة أن يخطر الجهة الرسمية التي تتبعها المنشأة ، وكذلك أن يكون قرار المجلس الأعلى بناءً على اقتراح مجلس الإدارة العامة للبيئة وعليه يبطل جزاء وقف المنشأة إذا لم يكن هناك اقتراح من مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة بشأنه أو إذا لم يتم إخطار الجهة الرسمية التي تتبعها المنشأة المطلوب وقفها.

^(٨١٦) راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٢ نوفمبر ١٩٨٨ ، في الطعن رقم ٢٣٥٥ لسنة ٣١ قضائية ، مجموعة السنة الرابعة والثلاثين ، الجزء الأول ، ص ٨٥.

الفرع الثاني

مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع

يُعد مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع من المبادئ الأساسية التي حرصت غالبية الدساتير والنصوص التشريعية على التأكيد على ضرورة احترامه ، وحتى في حالة عدم النص عليه فإنه يُشكل مبدأ من المبادئ العامة للقانون وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء. ^(٨٤٧)

وقد ورد النص على حق الدفاع في الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ في المادة رقم (٣٤) حيث قررت أن " المتهم بريء حيث تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع ويُحظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً " . كما أكدت عليه محكمة التمييز الكويتية في أكثر من حكم لها. ^(٨٤٨)

^(٨٤٧) راجع بشأن مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع كلاً من : أ.د. مصطفى عفيفي ، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دبي ، الإمارات العربية المتحدة ، ١٩٩٠ ، ص ١١٥ وما بعدها - أ.د. أحمد فتحي سرور ، الشريعة الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ١٩٢ - أ.د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

وراجع أحكام مجلس الدولة الفرنسي :

- C.E., 25 avril 1958, Soc. Des laboratoires Geigy, Rec. 243.
- C.E., Ass 27 déc 1979, sté Motors Corporation, Rec. 169. RJF. 1979 no. 366.
- C.E., 18 janv. 1989, RJF 1989 Comment no. 236.

^(٨٤٨) راجع أحكامها في الطعن رقم ٣٤٦ لسنة ٢٠٠١ إداري ، جلسة ٢٠٠٢ / ٦ / ٣ مجلة القضاء والقانون - تصدر عن المكتب الفني بمحكمة التمييز بدولة الكويت - السنة الثلاثون ، الجزء الثاني ، نوفمبر ٢٠٠٥ ، ص ٣٢ ، قاعدة رقم ٥ - والطعن رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٠ أحوال شخصية ، جلسة ٢٠٠١ / ٢ / ٣ ، مجلة القضاء والقانون ، السنة التاسعة والعشرون ، الجزء الأول ، إبريل ٢٠٠٤ ، ص ٢٧٧ - وحكمها في الطعن رقم ٦٦ لسنة -

كما نص على حق الدفاع في الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ في المادة (٦٩) منه ، وأكدت عليه المحكمة الدستورية العليا في مصر حيث قررت " أن الحق في المحاكمة المنصفة بالحرص على حقوق المواطن وحرياته الأساسية ينطبق بالنسبة لكافة الجرائم أياً كانت طبيعتها أو درجة خطورتها، ويعتبر من ضمن عناصر المحاكمة المنصفة ضرورة توافر مبدأ المواجهة والحق في الدفاع " .^(٨١٩)

ويجد مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع مجالاً خصباً له في نطاق الجزاءات الإدارية بصفة عامة نظراً لما تتضمنه من طابع العقاب ، فيجب أن يتاح لمن يوقع عليه الجزاء مناقشة وتنفيذ الأفعال التي استوجبت توقيع الجزاء عليه ، وهذا لن يتأتى إلا عن طريق إعلانه أولاً بالوقائع المنسوبة إليه والتي يرتب عليها القانون جزاء إدارياً ، وأن يتاح له كذلك الاطلاع على الملف الخاص به والمتضمن لهذه الوقائع ، ومناقشة أفراد الإدارة الذين قاموا بتسجيل هذه الأفعال عليه في فحوى ومضمون ما تم تكوينه بشأنه . لذلك نجد المجلس الدستوري الفرنسي يقرر أنه يترتب على تطبيق المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩ عن الثورة الفرنسية ضرورة التزام الإدارة - شأنها شأن القضاء - عند توقيع جزاء إداري باحترام عدة مبادئ قانونية من بينها مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع^(٨٢٠) ،

= ٢٠٠٢ عمالي ، جلسة ١٣ يناير ٢٠٠٣ ، والطعن رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٠٢ مدني ، جلسة ١٣ يناير ٢٠٠٣ ، مجلة القضاء والقانون ، السنة الحادية والثلاثون ، الجزء الأول نوفمبر ٢٠٠٦ ، ص ١٧٣ ، ١٨١ ، قاعدة رقم ٣٠ ، ٣١ .

^(٨١٩) راجع في ذلك : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في القضية رقم ٤٢ لسنة ١٦ قضائية ، دستورية ، بجلسة ٢٠ مايو ١٩٩٥ . وحكم في القضية رقم ٤٩ لسنة ١٧ قضائية ، دستورية ، الصادر بجلسة ١٥ يونيو ١٩٩٦ . وحكمها في القضية رقم ١٣ لسنة ١٢ قضائية ، دستورية ، الصادر بجلسة ٢ فبراير ١٩٩٢ . وهذه الأحكام منشورة لدى المستشار الدكتور رجب عبد الحكيم سليم ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا منذ إنشائها ، الطبعة الأولى ، الكتابين الخامس والسادس ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١١٢ ، ٢٧٠ ، ٤٠٥ .

(٨٢٠)

- C.C. N° 89- 26 D.C. du 29 décembre 1989, loi de finance l'année 1990, J.O. 30 déc 1989, p. 16498.

ونجده يؤكد في قرار آخر له أنه لا يجوز للإدارة فرض أى جزاء إدارى إلا إذا كان مسموحاً لصاحب الشأن أن يبدي ملاحظاته عن الأفعال التى يواخذ عليها ، هذا من ناحية ، وأن يطلع على الملف الخاص به من ناحية أخرى. (٨٥١)

وقد راعى المشرع الكويتى كفالة مبدأ المواجهة قبل توقيع جزاء وقف الترخيص المنصوص عليه فى المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها ، إذ قررت المادة جواز قيام لجنة الوقاية من الإشعاع - وهى السلطة التى بيدها توقيع الجزاء المذكور - بإعطاء مهلة للمرخص له باستخدام الأشعة المؤينة لتنفيذ الشروط والواجبات المقررة ، أو اتخاذ الإجراءات المناسبة قبل إلغاء الترخيص . فهذه المادة كفلت أن يتم إطلاع من سيواجهه بجزاء إلغاء الترخيص على الوقائع التى تستوجب هذا الجزاء - والتى تمثل أفعالاً مخلة بالبيئة - لمناقشته بشأنها وهذا يستوجب إطلاعهم على المحاضر والمعاينات التى تمت بمنشأته ، ويبدو ذلك واضحاً من تكليفه بتنفيذ الشروط المطلوبة خلال المهلة المعينة ، فتنفيذ هذه الشروط يقتضى العلم بالإخلال الذى تم بشأنها والإطلاع عليها.

وفى جمهورية مصر العربية تم التأكيد على مبدأ المواجهة عند توقيع الجزاءات الإدارية البيئية فنجد أن المادة الثامنة من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم العمل بالمواد المؤينة قد أوجبت على جهات التفتيش على المنشآت التى رخص لها بالعمل فى الأشعة المؤينة - إذا ما وجدت أفعالاً تستوجب توقيع جزاء إلغاء الترخيص المنصوص عليه فى القانون - أن تقوم أولاً بإعلام المنشأة المخالفة بالوقائع والأفعال المخالفة للعمل على إزالتها قبل توقيع جزاء إلغاء الترخيص . فمما لا شك فيه أن الإخبار بالوقائع يتضمن كذلك الإطلاع على محاضر المخالفات والمناقشة بشأنها ، بل ويمكن أن يتضمن أيضاً كيفية إزالة هذه الأفعال وأسبابها بطريقة تضمن عدم توقيع جزاء إلغاء الترخيص وهذا هو جوهر مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع.

(٨٥١)

- C.C. N° 88 - 248 D.C. du 17 Janv 1989, Rev. fr. Dr. ad. P. 215 .

الفرع الثالث

الطعن على الجزاءات الإدارية البيئية

يعتبر الطعن القضائي على قرارات الإدارة الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية على الأفراد والمنشآت ضماناً هامة وأساسية من الضمانات التي تصون حقوق وحريات الأفراد في مواجهة هذه الجزاءات وبخاصة حق الملكية وحرية ممارسة التجارة والصناعة ، وتتبع هذه الأهمية مما تتمتع به الجهة القضائية التي يتم الطعن أمامها على الجزاءات الإدارية البيئية من حيوة واستقلال افتقدته الجهة الإدارية التي وقعت الجزاء ، هذا من ناحية ، كذلك ما يميز الطعن على الجزاءات الإدارية أمام القضاء من إمكان الحكم بوقف تنفيذ الجزاء الإداري لحين الفصل في موضوع الدعوى مما يجنب الأفراد أو المنشآت خطر تنفيذ الجزاءات الإدارية عليهم من ناحية أخرى. (٨٥٢)

والواقع أن الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية البيئية تحتاج منا إلى التحدث في عدة أمور، منها إعلان الموقع عليه الجزاء بالقرار ، ورقابة القضاء على تسبب الجزاءات الإدارية ، وأثر الطعن على الجزاء الإداري.

أولاً : إعلان الموقع عليه الجزاء الإداري البيئي بالقرار :

تبدو أهمية إعلان الأشخاص أو المنشآت الصلار ضدهم الجزاء الإداري البيئي بقرار الجزاء في تحديد بدء المواعيد التي يتم الطعن في خلالها في هذا القرار. (٨٥٣)

(٨٥٢) راجع بشأن أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وما يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى ، كالرقابة الإدارية والرقابة السياسية ، أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٥ وما بعدها - أ.د. سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٤ وما بعدها - أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٢٥ وما بعدها.

(٨٥٣) راجع بشأن شرط الميعاد في دعوى الإلغاء في الكويت ومصر وفرنسا كلاً من أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣١٥ - أ.د. سامي جمال الدين ، -

ولما كان الجزاء الإداري البيني يتم توقيعه من قبل الجهات الإدارية المنوط بها حماية البيئة بموجب قرار إداري فردي - على النحو الذي سبق ذكره - فإنه يجب الرجوع إلى القواعد العامة بشأن إعلان القرارات الإدارية الفردية ، ومواعيد التظلم والطعن القضائي عليها ، ففي فرنسا يتم الطعن على القرارات الإدارية الفردية بالإلغاء في خلال شهرين من الإعلان بالقرار ، وفي مصر نجد أن قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ قد جعل مدة الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية الفردية هي ستون يوماً من تاريخ إعلان القرار لذوي الشأن أو علمهم به علماً يقينياً. ^(٨٥٤)

ووفقاً للمادة السابعة من المرسوم بالقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية في الكويت والمعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢ ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية هو ستون يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار ^(٨٥٥) ، وعليه فإن مناط بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للجزاء الإداري البيني في دولة الكويت هو ستون يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بقرار الجزاء الموقع عليه ، على أن القضاء الإداري قد استقر على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام الإعلان به ويثبت هذا العلم بالفرائن الدالة عليه ^(٨٥٦) كأن يقوم الصادر ضده الجزاء الإداري البيني بالتظلم من قرار الجزاء قبل إعلانه به ، أو أن يكون

= القضاء الإداري في دولة الكويت ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٨ ، ص ١٧٠ - د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، دار أبو المجد للطباعة ، ٢٠٠٥ ، ص ٥١٢.

^(٨٥٤) انظر : أ.د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ - أ.د. ماجد راعب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣١٥.

^(٨٥٥) لتوضيح أكثر في هذا الشأن راجع : أ.د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ وما بعدها.

^(٨٥٦) راجع في ذلك : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٥٤٨ لسنة ٩ قضائية بجلسة ٢٥ / ٣ / ١٩٦٧ مجموعة السنة ١٢ ص ٧٨٠ ، وحكمها الصادر في الطعن رقم ٢٠١ لسنة ١٨ قضائية الصادر بجلسة ٢٤ / ٤ / ١٩٧٧ مجموعة السنة ٢٢ ص ٥٨.

حاضراً لحظة توقيع الجزاء عليه كأن تغلق المنشأة في حضوره على أن العلم اليقيني كوسيلة للعلم بقرار الجزاء الإداري البيئي لا يمكن أن يقوم مقام الإعلان إلا إذا توافرت فيه خصائص معينة ، فيجب أن يكون علماً كافياً نافياً للجهالة وهذا يتطلب أن يكون علماً شاملاً لكافة محتويات قرار الجزاء الإداري البيئي وعناصره الأساسية ، كما يجب أن يكون يقينياً لا ظنياً أو افتراضياً ، وأن يثبت في تاريخ معلوم حيث يمكن حساب بدء ميعاد الطعن في حق من صدر ضده الجزاء . وتطبيقاً لذلك قضت محكمة الاستئناف الكويتية بأن *القاعدة العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية وسريتها في حق الأفراد هي أن القرارات الإدارية تنفذ منذ صدورها من السلطة المختصة ، ولكنها لا تسري في حق الأفراد الذين توجه إليهم إلا منذ علمهم بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانوناً وهي النشر أو إعلان صاحب الشأن أو علمه اليقيني بها - ويترتب على هذا (أ) : أنه يتعين الرجوع إلى تاريخ صدور القرارات الإدارية للحكم على مشروعيتها لا سيما من حيث اختصاص مصدر القرار وسببه . (ب) منذ صدور القرار - ودون حاجة إلى نشره أو إعلانه - يكون في وسع الإدارة تنفيذه ، ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد لأن القرارات الإدارية لا تسري في حقهم إلا إذا علموا بها عن طريق وسيلة العلم المقررة قانوناً * . (٨٥٧)

وقضت محكمة التمييز الكويتية بأن * من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أن مفاد نصوص المواد الأولى والسابعة والثامنة من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية أن المشرع بعد أن عهد بقضاء الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية إلى دائرة تخصص لهذا الغرض بالمحكمة الكلية وحدد ميعاد الطعن بالإلغاء في هذه القرارات بستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً والمقصود بالعلم اليقيني بالقرار الإداري الذي تبدأ معه مواعيد التظلم أو الطعن هو علم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه أي كان مصدر

(٨٥٧) حكم محكمة الاستئناف الكويتية الصادر في الطعن رقم ٤٦٠ لسنة ١٩٨٤ إداري بجلاسة ١٠/٤/١٩٨٤ ، غير منشور .

علمه به . وتقدير ذلك هو من قبيل تحصيل فهم الواقع الذي تستقل به محكمة الموضوع دون معقب عليها ما دامت أن الاعتبارات التي اعتمدها للتعرف على مدى ثبوت هذا العلم تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها. (٨٥٨)

ثانياً : تسبب الجزاء الإداري البيني :

بعد التسبب ضماناً هامة في أي قرار إداري ، وبخاصة القرارات الإدارية الفردية الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية. (٨٥٩) إذ يسمح ذلك للموقع عليه الجزاء بالوقوف على الأسباب التي عرضته لهذا الجزاء ، مما يبعث الطمأنينة في نفسه من ناحية ، كما أنه يشكل عنصر ردع له ولغيره حتى لا يقدم مرة أخرى على الإضرار بالبيئة من ناحية ثانية ، كما يسمح للقاضي الذي يفصل في مدى مشروعية هذا القرار بالتثبت من مدى مشروعية السبب الذي بنى عليه الجزاء من ناحية ثالثة.

وعلى الرغم من المزايا السابقة لتسبب القرار الإداري بصفة عامة ، فقد استقر الفقه والقضاء لسنوات عديدة على أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها بذلك نص قانوني أو لائحة. (٨٦٠)

(٨٥٨) حكم محكمة التمييز " الدائرة الإدارية " الصادر بجلسته ٢٧ / ١ / ٢٠٠٣ في الطعن رقم ١٦٩ لسنة ٢٠٠٢ إداري ، منشور بمجلة القضاء والقانون ، تصدر عن المكتب الفني لمحكمة التمييز ، السنة الحادية والثلاثون ، نوفمبر ٢٠٠٦ ، الجزء الأول ، ص ٥١ وما بعدها.

(٨٥٩) انظر بشأن أهمية ركن السبب في القرار الإداري كلاً من : أ.د. ماجد راجب الحلو ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٦٥ - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٨٠ - أ.د. عزيزة الشريف ، القانون الإداري " أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون " ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٠ ، ص ١٨٩ - أ.د. إبراهيم فياض ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣١.

(٨٦٠) حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة التجارية والإدارية الصادر بجلسته ٣ / ٦ / ٢٠٠٢ ، في الطعن رقم ٣٤٦ لسنة ٢٠٠١ إداري ، مجلة القضاء والقانون ، السنة الثلاثون ، نوفمبر ٢٠٠٥ ، الجزء الثاني ، ص ٣٢ وما بعدها.

ولعل ذلك يجد تبريره - على حد قول البعض - فى محاولة القضاء والفقه التوفيق بين مزايا التسبب التى سبق ذكرها وبين عيوبه والتى يتمثل بعضها فى إعاقة عمل الإدارة نظراً لما يتطلبه إعداد وتمحيص وتحضير القرار الإدارى قبل صدوره ، مما يقلل من فاعلية أداء الإدارة لواجبها فى ضمان السير المنتظم للمرافق العامة. (٨١١)

على أنه بصدر القانون رقم ٥٨٧ لسنة ١٩٧٩ فى ١١ يوليو ١٩٧٩ بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور فى فرنسا ، والمعدل بقانون ١٧ يناير ١٩٨٦ ، تغيرت الأوضاع بشأن المبدأ سالف الذكر إذ أصبح التسبب متطلباً كقاعدة عامة لا سيما بالنسبة للقرارات التى تضر بحقوق الأفراد ، حيث لم يعد لجهة الإدارة فى مجالها سلطة تقدير ذكر سبب قرارها من عدمه ، بل صار ذكره لازماً عليها. (٨١٢)

وفى جمهورية مصر العربية لم يضع القضاء الإدارى قاعدة مطلقة تقضى بوجوب إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها ، إلا أنه فى الغالب الأعم من أحكامه يؤكد على ضرورة قيام القرار الإدارى على سببه الصحيح (٨١٣) . فمنذ أن بدأ هذا

- = C.E 24 avril 1964. Villard, Delahay, Ministre du travail sieur dalfot. Rec. p. 243.

وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر فى الطعن رقم ١٥٨٦ لسنة ٧ قضائية بجلسة ٢٢ / ٥ / ١٩٦٥ ، مجموعة العشر سنوات ١٩٥٥ - ١٩٦٥ ، الجزء الثانى ، ص ١١٦٧ ، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الكتاب الثانى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص ٤٥٩ .

(٨١١) انظر فى ذلك : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها .

(٨١٢) انظر : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ .

(٨١٣) وقد ذكر البعض تعليقاً على موقف القضاء المذكور قائلاً " والظاهر مما تقدم أن المشكلة تكمن فى أن هناك قرينة فى مجال الإثبات محلها قيام القرار الإدارى صحيحاً ، وعلى من يدعى العكس إثبات ذلك ، وعليه وطبقاً لهذه القرينة فالقرار الإدارى بطل صحيحاً أمام -

القضاء ممارسة رقابته على قرارات الإدارة قرر أن الأصل أنه لا إلزام على الإدارة بتسبيب قراراتها الإداري ، وأن القرار غير المسبب يفترض قيامه على السبب الصحيح ، ويقع عبء إثبات عكس ذلك على من يدعى خلافه ، على أن الإدارة إذا أفصحت عن أسباب قرارها فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري. (٨٦٤)

- المحكمة حتى يظهر عكس ذلك ، سواء من واقع المستندات المقدمة أم من التحقيق الذي يجريه القاضي بسلطته وهيئته على الدعوى، ومن هنا وإزاء هذه القرينة كانت مبادئ المحكمة الإدارية العليا مطردة على أن القرار الإداري لو لم تفصح جهة الإدارة عن أسباب صدوره يعد صحيحا وقائما على سببه غير أن اعتبار وجود الوقائع المبررة لصدور القرار ركنا في القرار من شأنه أن يجعل القاضي ينتهز من تلقاء نفسه من صحة وجود هذه الوقائع، وعلى كل فإن هناك مجالا ضئيلا جدا لا تلزم فيه المحكمة الجهة الإدارية بتقديم دليل صحة الوقائع التي قام عليها القرار، وهو ذات المجال الذي سنرى فيما بعد أن المحكمة قد تركته لسلطة تقديرية أوسع للجهة الإدارية دون رقابة عليه ولكن ما يهمنا هنا أن نوضح أن المشكلة في الأساس هي مشكلة إثبات، وفي الغالب الأعم من الحالات تأخذ المحكمة ما جاء بعريضة الدعوى من أن القرار لم يصدر بناء على سبب صحيح على أنه يغلب عبء الإثبات ويتوجب على الجهة الإدارية ذاتها أن تدافع عن صحة قرارها بأن تبرز أسباب القرار حتى تستطيع المحكمة أن تبسط عليها رقابتها وأن تثبت من مدى صحة وجودها ومن هنا فإن قرينة صحة القرار الإداري لا تنفجر عثرة في طريق وجوب أن تبرز الجهة الإدارية أسباب قرارها حتى تستطيع المحكمة أن تراقبها لأن مجرد الادعاء بعدم صحة أسباب القرار من شأنه أن يقلب عبء الإثبات وأن يجعل هناك التزاما على الإدارة بإبراز أسباب قرارها وإلا حكمت المحكمة بإلغاء القرار تسليما بما جاء بصحيفة الدعوى أو بمذكرات المدعى .

د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص ٤٦١.

(٨٦٤) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١ لسنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٦/٣/١٧ ، مجموعة السنة الأولى ، ص ٥٥٥ ، والطعن رقم ٥٨ لسنة ٤ قضائية ، جلسة ١٩٥٨/٧/١٢ مجموعة السنة الثالثة ، ص ١٧٢٩ ، والطعن رقم ١٧٩٠ لسنة ٦ قضائية ، جلسة ٣١ / ٣ / ١٩٦٥ ، والطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢ قضائية ، جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩ - ومشار إليها لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ وما بعدها.

وقد سارت في ذات اتجاه القضاء الإداري المصري محكمة التمييز الكويتية إذ قررت أن القرار ولو كان غير مسبب يجب دائماً أن يبنى على سبب ، ويفترض فيه أنه قد قام على سببه الصحيح ، وأن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب. (٨٦٥)

ثالثاً : أثر الطعن على الجزاء الإداري :

تبدو أهمية الطعن القضائي على الجزاء الإداري في تدارك ما قد يشوب هذا الجزاء من عدم مشروعية حال كونه صادراً عن سلطة إدارية تقتصد للحيدة فهي الخصم والحكم في آن واحد. ومن أهم آثار هذا الطعن القضائي إمكانية الحكم بوقف تنفيذ الجزاء الإداري مؤقتاً إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء المقامة عليه . فالمادة (L.521.1) من تقنين العدالة الإدارية Code de Justice administrative في فرنسا تنص على أنه يجوز لقاضي الأمور المستعجلة ، بناء على طلب المدعى أن يأمر بوقف تنفيذ La Suspension de l'exécution القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري إذا ما توافر في هذا القرار ركن الاستعجال L'urgence وركن الشك اليقيني أو الجدي Un doute Sérieux بعدم شرعيته ، وفي إطار هذا النص فإنه يحق لصاحب المنشأة المصنفة ببيتاً أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة وهو يصدد نظر دعواه المقامة بطلب إلغاء الجزاء الإداري أن يحكم له بوقف تنفيذ هذا الجزاء إذا ما توافر ركن الاستعجال والجدي السابق ذكرهما في طلبه. (٨٦٦)

(٨٦٥) راجع في ذلك حكم محكمة التمييز الصادر في الطعن رقم ١٠٠ لسنة ٩٢ ، الدائرة الإدارية والتجارية ، بجلسة ١٩ / ٤ / ١٩٩٣ ، والطعن رقم ٣٠١ لسنة ٩١ ، الدائرة الإدارية والتجارية ، الصادر بجلسة ١٩ / ١ / ١٩٩٢ .
مشار إليها لدى أ.د. سلمى جمال الدين ، القضاء الإداري في دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

(٨٦٦) انظر في تفصيل ذلك : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ، ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

وفى دولة الكويت قررت المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ أنه يجوز للدائرة الإدارية أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه متى طلب المدعى ذلك فى صحيفة دعواه ورأت المحكمة أن نتائج تنفيذ القرار يتعذر تداركها . وعليه فإنه يجوز للصادر ضده جزاء إدارى بينى أن يطلب فى صحيفة دعواه إلغاء هذا الجزاء ووقف تنفيذ هذا الجزاء لحين الفصل فى طلب إلغاؤه ، ويجوز الحكم له بذلك إذا توافر الاستعجال والمتمثل فى ترتب آثار خطيرة على التنفيذ يتعذر تداركها مثل ما يؤدى إليه جزاء غلق المنشأة من خطر كبير على العمال الموجودين بها أو على التزاماتها تجاه المتعاملين معها على أن يكون متوافراً بجانب الاستعجال - سالف الذكر - وجود أسباب جدية تكشف عن إمكان الحكم بعدم مشروعية الجزاء بعد ذلك.

وفى جمهورية مصر العربية نصت المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

وعلى ذلك فإنه يجوز إقامة الدعوى من ذوى الشأن أمام القضاء الإدارى المصرى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء الجزاء الإدارى البينى بشرط أن يتم الجمع بين الطلبين فى عريضة دعوى واحدة ، ولا يمكن الحكم بوقف التنفيذ إلا إذا توافر مبرره وهو ركن الاستعجال وركن الجدية. (٨٩٧)

(٨٩٧) انظر فى ذلك : أ.د. ماجد راعب الحلو ، القضاء الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٨.

الفصل الثانى

صور الجزاءات الإدارية البيئية

تناولنا فى الفصل الأول من هذا الباب ماهية الجزاء الإدارى البيئى وضماناته ، حيث تعرضنا لتعريف هذا الجزاء ونشأته والتميز بينه وغيره من الجزاءات والتدابير الأخرى فى نطاق القانون الإدارى ، والضمانات الموضوعية والإجرائية التى تحكم سلطة الإدارة البيئية فى اللجوء إلى هذا الجزاء. وبقي لنا أن نتعرض أخيراً لصور الجزاءات الإدارية البيئية.

والواقع أن الجزاءات الإدارية البيئية لها صور عديدة ، وقد جرت عادة الفقه إلى تقسيمها إلى تصنيفين أحدهما رئيسى والآخر ثانوى ^(٨٦٨) ، أما التصنيف الرئيسى فهو تقسيمها بالنظر إلى ما إذا كانت هذه الجزاءات لها أثر على الذمة المالية لمن توقع عليه من عدمه وهى تقسم فى هذا الإطار إلى جزاءات بيئية مالية ، وجزاءات غير مالية أو شخصية. ^(٨٦٩)

^(٨٦٨) راجع فى ذلك :

- J. Buisson, Sur le recouvrement d'une sanction pécuniaire infligée par AAI., R.F.D. adm. 1991, no. 4, p. 633.

أيضاً أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ٢٢٠ - أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١١٤.

^(٨٦٩) والواقع أن هذا التقسيم لا يمكن الأخذ به إلا إذا نظرنا إلى الأثر المباشر للجزاء الإدارى البيئى على من وقع عليه ، ذلك أن كل الجزاءات الإدارية البيئية تترك أثراً على الذمة المالية لمن وقعت عليه ، ولا يختلف الأمر فى جزاء كالتغريم الإدارية - وهو مصنف من ضمن الجزاءات المالية - عن جزاء كوقف المنشأة أو غلقها وهو جزاء غير مالى ، فكلاهما يترك أثراً عظيماً على الذمة المالية لمن يوقع عليه بل إن الجزاء الأخير قد يكون له آثار مالية أكثر من الأول ، لذلك فإن تقسيم الجزاءات البيئية إلى جزاءات مالية وأخرى غير مالية لا يستقيم إلا إذا نظرنا إلى الأثر المباشر للجزاء على من وقع عليه ، وهو ما نعمل عليه فى الأخذ بهذا التقسيم.

أما التصنيف الثانوى فينظر لفحوى الجزاء الإدارى البيئى ذاته سواء أكان أساسياً أو تكميلياً أو تبعياً أو من حيث مدته بحسب ما إذا كان نهائياً أو مؤقتاً.

وسوف نعتد فى دراسة صور الجزاءات الإدارية البيئية على التقسيم الرئيسى أو الأساسى الذى قال به الفقه وهو تقسيم الجزاءات الإدارية البيئية إلى جزاءات مالية ، وأخرى غير مالية أو شخصية وذلك فى مبحثين نتناول فى الأول منهما الجزاءات البيئية المالية ، ونتناول فى الآخر الجزاءات البيئية غير المالية.

المبحث الأول

الجزاءات البيئية المالية

الجزاءات البيئية المالية هي تلك التي تتطوى على مساس مباشر بالذمة المالية لمن توقع عليه ، وهي تُعد من أهم الجزاءات الإدارية التي تلجأ إليها الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة من أجل مواجهة خرق بعض القوانين واللوائح التي ترمى إلى حماية البيئة ، والواقع أن الجزاءات الإدارية المالية عديدة ، إلا أن الذى يهمنا منها فى نطاق حماية البيئة جزاءان كثيراً ما تنص عليهما التشريعات البيئية؛ وهما الغرامة الإدارية ، والمصادرة ، وسوف نتعرض لكل واحد منهما بشئى من التفصيل وذلك فى مطلبين متتاليين.

المطلب الأول

الغرامة الإدارية

الغرامة الإدارية عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه الإدارة بقرار إدارى ، ودون اللجوء إلى القضاء ، تنفيذاً لنص تشريعى يمنحها هذه السلطة^(٨٧٠). ويحتاج تناولنا للغرامة الإدارية كجزاء إدارى ببنى بيان خصائصها المميزة ، والتفرقة بينها وبين الغرامة الجنائية والغرامة التهديدية وغرامة التأخير فى نطاق العقد الإدارى ، وشكل الغرامة الإدارية البيئية ، وموقف الفقه من نظام الغرامات الإدارية وتطبيقاتها فى نطاق التشريعات البيئية.

أولاً : تمييز الغرامة الإدارية عن غيرها :

الواقع أن الغرامة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية البيئية تفرق كثيراً عن الغرامة الجنائية ، والغرامة التهديدية ، وغرامة التأخير فى نطاق نظرية العقد الإدارى.

(٨٧٠) قريب من ذلك المعنى : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢١ - د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٨٩.

أ- الفرق بين الغرامة الإدارية و الجنائية :

تتميز الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية من عدة وجوه : فمن ناحية الجهة التي تحدد مقدار الغرامة ، ذهب بعض الفقه إلى القول بأن الإدارة هي التي تحدد مقدار الغرامة الإدارية في حين أن القضاء هو الذي يحدد مقدار الغرامة الجنائية ^(٨٧١) ، ونعتقد أن هذا الرأي قد جانبه الصواب ذلك أن تحديد مقدار الغرامة لا يمكن أن يصلح معياراً للفرقة بين الغرامة الجنائية والغرامة الإدارية ، إذ إن كليهما يحدد مقداره بموجب النص التشريعي الذي يفرض هذه الغرامة ، وأن سلطة القاضي الجنائي في تحديد مقدار الغرامة لا تختلف عن سلطة جهة الإدارة عن تحديدها ، إذ غالباً ما يضع النص المقرر للغرامة في الحالتين حداً أقصى وأدنى للغرامة يكون للقاضي الجنائي أو لجهة الإدارة بحسب الأحوال السلطة التقديرية في الاختيار لمقدار الغرامة بين هذين الحدين حسب جسامه الفعل المقرر عنه الغرامة.

ومن ناحية أخذ ظروف الموقع عليه الغرامة في الاعتبار عند تطبيقها عليه ، ذهب بعض الفقه ^(٨٧٢) إلى القول بأن الغرامة الإدارية تهتم بعنصر الردع أكثر من اهتمامها بتفريد المعاملة العقابية ، في حين أن الغرامة الجنائية تراعى العنصرين معاً . ونعتقد أن هذا الرأي محل نظر ذلك أن النصوص التشريعية التي تقرر الغرامات الإدارية غالباً ما تفرض على جهة الإدارة عند تطبيق هذه الغرامات مراعاة ظروف الواقعة التي تمت فيها المخالفة ومقدار الخطأ ، أي ضرورة التناسب فيما بين الجزاء الموقع والمخالفة وظروف

^(٨٧١) راجع في ذلك : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦ .

^(٨٧٢) انظر في ذلك :

- G. Jean, " Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal " , R.I.D.P. 1988, p. 409 .

ومشار إليه لدى : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦ .

ارتكابها ، كما أن سلطة الإدارة فى نطاق تطبيق الجزاءات الإدارية هى سلطة مقيدة وليست تقديرية وذلك لمساس هذه الجزاءات بحقوق وحرىات الأفراد. (٨٧٣)

ويراقب القاضى الإدارى فى الكويت ومصر وفرنسا التنااسب فيما بين المخالفة والجزاء الإدارى الموقع عنها.

ومن ناحية وقف التنفيذ للغرامة ، نجد أن الغرامة الإدارية بحكم أنها صادرة بقرار إدارى يجوز عند الطعن عليها أمام القضاء الإدارى الحكم بوقف تنفيذها إذا طلب ذلك المدعى فى صحيفة دعواه بالإلغاء - على الوجه الذى سبق بيانه - فى حين أن الغرامة الجنائية تكون واجبة النفاذ ولا يجوز وقف تنفيذها طالما صدر بها حكم جنائى نهائى.

ومن ناحية المشاكل التى يثيرها تطبيق نظام الغرامات على الشخص المعنوى ، نجد أن نظام الغرامة الإدارية لا يثير أننى مشكلة إذا ما صدر ضد شخص معنوى ، أما تطبيق نظام الغرامة الجنائية عليه فيصطدم بمبدأ دستورى هام وهو مبدأ شخصية العقوبة. (٨٧٤)

ب- الفرق بين الغرامة الإدارية والغرامة التهديدية وغرامة التأخير فى نطاق العقد الإدارى :

كما يوجد فارق بين الغرامة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية البينية ونظام الغرامات فى نطاق العقد الإدارى ، سواء كانت غرامات تهديدية أو

(٨٧٣) راجع بشأن مجال السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة كلاً من : د. عصام عبد الوهاب البرزنجى ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٥ وما بعدها - أ.د. سليمان محمد الطماوى ، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٥١ ، ص ٩٧ وما بعدها - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٨٧ وما بعدها - أ.د. عزيزة الشريف ، القانون الإدارى لمأليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون ، المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعدها.

(٨٧٤) انظر : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، الكويت، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٨.

غرامات تأخير. ^(٨٧٥) ، فالغرامة التهديدية هي إحدى الوسائل الضاغطة التي تلجأ إليها الإدارة المتعاقدة لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته الواردة في العقد الإداري ، أما غرامة التأخير فهي مبلغ من المال محدد سلفاً في العقد من قبل الإدارة والمتعاقد معها يكون لها تحصيله في حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته ، وقد تكون محسوبة باليوم أو الأسبوع أو الشهر أو غير ذلك ، وهي بمثابة تعويض اتفقي ليس للإدارة أن تطالب بتعويض يزيد على مقداره ، كما أنها ليست ملزمة بإثبات وقوع ضرر لاستحقاقه.

وعليه فإنه إذا كانت الغرامة الإدارية هي جزاء إداري له طابع العقاب ومقرر بمقتضى القوانين واللوائح فإن غرامة التأخير هي مجرد تعويض اتفقي مصدره العقد الإداري ذاته ، كما أن غرامة التهديد هي مجرد تدبير ليس له طابع العقاب وإنما غرضه إجبار المتعاقد على الوفاء بالتزاماته.

ثانياً : شكل الغرامة الإدارية :

تتخذ الغرامة الإدارية في غالب الأمر صورتين ، فقد تكون مبلغاً من المال تفرضه الإدارة بقرار إداري فردي يصدر عنها ، وقد تتخذ صورة المقابل لتصالح الإدارة مع مرتكب المخالفة البينية. ^(٨٧٦)

^(٨٧٥) راجع بشأن غرامة التأخير والغرامة التهديدية في نطاق العقد الإداري كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٢١ - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٢٥ - أ.د. إبراهيم فياض ، القانون الإداري نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، المرجع السابق ، ص ٤٩٠ - أ.د. جابر جاد نصار ، الوجيز في العقود الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٠.

^(٨٧٦) انظر : أ.د. غلام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢١ - د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٩٠ - د. محمد حسن الكندي ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١١٧.

فمن أمثلة الغرامات الإدارية التي تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة تطبيقاً لنص قانوني ما نص عليه القرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ بشأن الجمارك في مصر من فرض غرامة لا تقل عن جنيته ولا تزيد عن خمسة جنيهاً في أحوال معينة ، منها : عدم تمكين موظفي الجمارك من القيام بواجباتهم وممارسة حقهم في التفتيش والمراجعة وطلب المستندات ، وعدم اتباع المخلصين الجمركيين للأنظمة التي تحدد واجباتهم ، كذلك ما قرره ذات القانون في المادتين (١١٨ - ١١٩) منه بفرض غرامة بنسبة لا تقل عن عشرة أمثال الضريبة الجمركية المعرضة للضياع ، ولا تزيد على مثلها في بعض الأحوال منها تقديم بيانات خاطئة عن منشأ البضاعة ونوعها ، وتقديم بيانات خاطئة عن قيمتها إذا ظهرت فيها زيادة تجاوز ٢٠ % من القيمة الحقيقية للبضاعة ، ويتم فرض هذه الغرامات بقرار من مدير الجمارك المختص ، ويجوز التظلم من القرار الصادر بها ، وكذلك الطعن عليه أمام المحكمة المختصة. (٨٧٧)

وما نصت عليه المادة العاشرة من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية في دولة الكويت من فرض غرامة إدارية لا يقل مقدارها عن عشرة آلاف دينار ولا يزيد عن خمسين ألف دينار عن كل مخالفة لأحكام هذا القانون.

ومن أمثلة مقابل الصلح الذي يعتبر غرامة إدارية ما نصت عليه المادة ٢٤ مكرر من القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣ بشأن التهريب الجمركي في مصر والمضافة بالقانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٠ حيث أعطت لوزير المالية أو من ينيبه - في المرحلة السابقة على صدور حكم في الدعوى العمومية - الحق في الصلح مع المتهم مقابل أداء مبلغ التعويض كاملاً ، ولا يترتب على الصلح رد البضائع المضبوطة في جريمة التهريب ، وإنما يمكن رد وسائل النقل والمواد التي استخدمت في التهريب . أيضاً أجازت المادة (٤٥) من القانون رقم (١١) لسنة

(٨٧٧) انظر تفصيلاً : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، المرجع السابق، ص ٣٢٢.

١٩٩١ بشأن ضريبة المبيعات في مصر للوزير أو من ينييه التصالح على جرائم التهريب ، وذلك قبل صدور حكم في الدعوى الجنائية مقابل سداد الضريبة المتهرب منها والضريبة الإضافية وتعويض يُعادل مثلى الضريبة. (٨٧٨)

وقد تبني المشرع الكويتي أيضاً صورة الغرامة الإدارية في شكل التصالح وذلك في المرسوم بقانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ في المادة (٤١) حيث قرر جواز قبول الصلح مع المتهم عن الجرائم المرورية المنصوص عليها في هذا القانون مقابل دفع مبالغ من المال تختلف بحسب المخالفة المرتكبة.

ثالثاً : موقف الفقه من نظام الغرامات الإدارية في مجال البيئة :

انقسم الفقه بشأن اللجوء إلى نظام الغرامات الإدارية في مجال حماية البيئة إلى اتجاهين. (٨٧٩) فهناك اتجاه يؤيد اللجوء إليها ويرى لها أهمية وفاعلية في حماية البيئة ، والاتجاه الآخر يرى عكس ذلك.

فأصحاب الاتجاه الأول يؤيدون نظام الغرامات الإدارية تأسيساً على عدة أمور ؛ منها : أنه أكثر فاعلية من الجزاءات الجنائية في حمل المضررين بالبيئة في التوقف عن هذه الأضرار ، كما أن من شأنه تخفيف ضغط العمل على السلطات القضائية خاصة مع تزايد الأفعال المضرة بالبيئة ، أيضاً تبدو فائدة هذا النظام في الأنظمة القانونية التي لا تسّر مبدأ المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية إذ يعتبر حلاً بديلاً للعقاب الجنائي ، ويضمن عقاب وردع الأشخاص المعنوية التي تنتهك التشريعات البيئية.

في حين أن أصحاب الاتجاه الآخر لا يؤيدون الأخذ بنظام الغرامات الإدارية في نطاق حماية البيئة ، إذ يعتقدون عدم فاعليتها في تحقيق الردع ، نظراً

(٨٧٨) راجع : د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١١٨.

(٨٧٩) راجع بشأن هذين الاتجاهين : د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ وما بعدها.

لعدم نشر الحكم الصادر بالإدانة ، أو القيد في صحيفة السوابق كما هي الحال في العقوبات الجنائية ، كما أنها غير كافية للعقاب على بعض جرائم تلويث البيئة مثل حالة الشخص المعنوي الذي يُصر على انتهاك القانون على الرغم من تطبيق غرامة إدارية عليه ، أيضاً هناك شك لدى هذا الاتجاه في دستورية نظام الغرامات الإدارية حال كونها على الرغم من الطابع العقابي لها - تصدر عن سلطة إدارية وليس سلطة قضائية.

ونعتقد أن الاتجاه الأول أكثر قبولاً من الآخر لا سيما وأن هناك مزايا مهمة يُحققها نظام الغرامات الإدارية في نطاق حماية البيئة ، منها : عنصر السرعة في ردع المخالف إذ إن ما يستغرقه نظر الدعوى الجنائية لحين صدور حكم فيها قد لا يفيد في تحقيق ردع سريع للمخالف ، كما أن هذا النظام له أهميته في ردع الأشخاص المعنوية والتي تكون أكثر تلويثاً وإضراراً بالبيئة من الأشخاص الطبيعيين . أيضاً فإن المبررات التي استند إليها أصحاب الاتجاه الآخر محل نظر ، ذلك أن الطابع الرادع للغرامة الإدارية متحقق في سرعة الردع خاصة أن مبلغ الغرامة غالباً ما يكون كبيراً نسبياً ، وأيضاً فإن إمكان توقيع جزاء أشد في حالة تكرار الفعل المخل بالبيئة من شأنه تحقيق فاعلية أكبر ، كما أن مسألة دستورية هذا النظام بسبب صدور الغرامات عن سلطة إدارية لا محل له مع إمكانية الطعن القضائي على القرار الصادر بالغرامة وطلب وقت تنفيذه بصفة مستعجلة.

رابعاً : تطبيقات الغرامة الإدارية البيئية في القانون الكويتي والمقارن :

في دولة الكويت أخذ المشرع الكويتي بالصورتين السابق ذكرهما للغرامة الإدارية في مجال حماية البيئة ، فهناك بعض النصوص البيئية تمنح الأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة الحق في أن توقع بقرار إداري فردي يصدر عنها غرامات إدارية على إثبات بعض الأفعال التي تُشكل خطورة وإخلالاً بالبيئة.

ومن أمثلة هذه النصوص ما نص عليه القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية في المادة العاشرة منه على

أنه " يُفرض جزاء إدارى لا يقل عن عشرة دنانير ولا يزيد عن خمسين ألف دينار عن كل مخالفة لأحكام هذا القانون واللوائح المنفذة له . وفى حالة ارتكاب مخالفة معاملة خلال ثلاث سنوات من تاريخ المخالفة السابقة يضاعف الجزاء سالف الذكر .

وفى كل الحالات يُفرض تعويض مناسب بالإضافة للجزاء سالف الذكر إذا ترتب على المخالفة أى ضرر بالثروة النفطية . ولا يؤثر فرض الجزاء الإدارى أو التعويض فى تطبيق أى جزاءات أو عقوبات أخرى تكون واردة فى القوانين أو اللوائح أو منصوص عليها فى اتفاقات تعاقدية أو دولية .

والبين من هذا الجزاء الإدارى البينى عدة أمور :

- أ- أنه يتعلق ببعض المخالفات الناشئة عن استخدام مصادر الثروة البترولية ، ومنها عدم اتخاذ التدابير والاحتياطات الوقائية الضرورية لمنع أى تلف أو خطر ينشأ عن العمليات البترولية على الحياة البشرية أو الصحة العامة أو الممتلكات أو مصادر الثروة الطبيعية أو المقابر أو الأماكن الدينية أو الأثرية أو السياحية ، أو عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث الهواء والمياه السطحية والجوفية. (٨٨٠)
- ب- على الرغم من كبر مقدار الغرامة الإدارية البينية المقررة فى هذا النص إلا أن ذلك لا يمنع من إمكان فرض جزاءات مدنية أو جنائية أخرى عن ذات المخالفات، ولعل ذلك يُفسر عدم تطبيق نظام الغرامة هذه فى الواقع العملى (٨٨١) ، إذ غالباً ما يتم الاكتفاء بالجزاء الجنائى أو المدنى ، وإن كنا نرجح تطبيق الجزاءات الثلاثة معاً ، ذلك أن الأفعال المعاقب عليها هى من الجسامة والخطورة الشديدة على الوسط البينى مما يحتاج الأمر معه إلى ردع أشد.

(٨٨٠) راجع نص المادتين (٣) و (٤) من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ .

(٨٨١) انظر : د. يحيى أحمد البنا ، دور القضاء الكويتى فى تطبيق القوانين البينية وتطوير أحكامها ، المرجع السابق ، ص ٩ .

ج - راعى المشرع بعض الضمانات عند تطبيق هذه الغرامة الإدارية البيئية ، مثل : مبدأ تفريد العقوبة إذ حصر الغرامة بين حدى أدنى وأقصى ، وخول جهة الإدارة الحق فى اختيار قيمة الغرامة المناسبة لجسامة الفعل ، وظروف الواقعة ^(٨٨٢) ، ومن الضمانات الأخرى ما قرره المادة الحادية عشرة من القانون من ضرورة أن يكون القرار الصادر بالغرامة مسبباً.

كذلك أخذ المشرع الكويتى وهو بصدد حماية البيئة بصورة الغرامة المتمثلة فى مقابل الصلح عن ارتكاب أفعال ومخالفات بيئية مقرر عنها عقوبة جنائية ، فقد نصت المادة الرابعة عشرة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ على أن " للمدير العام أو من يفوضه قبول الصلح فى المخالفات المنصوص عليها فى هذا القانون واللوائح والقرارات المنفذة له بعد مواجهة المخالف بمخالفته وإثبات الصلح فى محضر ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوع من تاريخ طلبه الصلح المبلغ الذى تحدده لائحة الصلح ، وتنقضى الدعوى الجزائية وجميع آثارها بالصلح ودفع المبلغ المذكور ، وللمدير العام أو من يفوضه أن يرفض طلب الصلح إذا رأى ما يبرر ذلك من سلوك المخالف أو تعدد أفعاله المخالفة لأحكام هذا القانون أو اللوائح أو القرارات المنفذة له ، ولا يجوز قبول الصلح إلا بعد أن يقوم المخالف بإزالة مصادر التلوث أو الضرر على نفقته الخاصة " .

ويتبين من هذا النص أن الصلح فى قانون البيئة الكويتى يخضع لعدة قواعد منها :

أ - أنه يكون متوقفاً على رضا طرفى الصلح وهما المخالف وجهة الإدارة ، وإن كان امتثال المخالف للصلح فيه نوعاً من الإجبار حال كونه يتوقى باللجوء إليه العقوبة الجنائية المقررة للمخالفة البيئية . أما من ناحية

^(٨٨٢) قريب من هذا المعنى : د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٩٤ .

الإدارة فإنها تكون حرة في قبول الصلح من عدمه إلا أن هناك بعض المؤشرات التي حددها النص قد تدفع جهة الإدارة إلى رفض الصلح كأن يكون المخالف قد اعتاد على إثبات السلوك المضر بالبيئة ، أو أن يكون قد ارتكب عدة أفعال يمثل كل منها إخلالاً بالبيئة.

ب- لا يمكن إتمام الصلح دون إلزام المخالف بإزالة مصادر التلوث البيئي أو الضرر على نفقته الخاصة ، ولعل ذلك له أهميته في تدعيم نظام الردع للغرامة الإدارية المقررة كمقابل للصلح ، إذ إن تقريرها وحدها قد يدفع بالمخالفين إلى العود في ارتكاب الأفعال المخالفة ليقنهم أنه ليس هناك إلزام عليهم إلا بمبلغ الغرامة المقابل للصلح.

ج- دفع الغرامة الإدارية المتمثلة في مقابل الصلح في خلال أسبوع من تقديم طلب الصلح شرط أساسي لإتمامه.

د- تنقضي الدعوى الجنائية في حالة إتمام الصلح بالشروط التي حددتها المادة.

هـ- ترك المشرع الكويتي تحديد مبلغ الصلح لللائحة تسمى بلائحة الصلح تصدر عقب تطبيق القانون ، والواقع أن ذلك كان السبب الرئيسي في عدم تطبيق نظام الصلح - السابق الحديث عنه - لفترة ليست بقصيرة ، ولعل ذلك ما دفع بعض الفقه إلى المطالبة آنذاك بضرورة صدور هذه اللائحة لإمكان تطبيق نظام الصلح إلا أنها لم تصدر حتى الآن. (٨٨٣)

(٨٨٣) راجع في ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، الحماية الإجرائية للبيئة ، المرجع السابق ص ١١٤ .

حيث ذكر سيادته عند ظهور مؤلفه المذكور في عام ٢٠٠١ أن نظام الصلح في قانون البيئة الكويتي لم يعمل به على الرغم من مرور خمس سنوات على صدور القانون ، ولم تكن تصدر وقتها لائحته التنفيذية بعد أو لائحة الصلح التي يجب من خلالها تحديد مبلغ الصلح ، وذكر سيادته أنه على الرغم من ذلك فإن الهيئة العامة للبيئة قد أوشكت على الانتهاء من إعداد هذه اللوائح .

وتم الاستعاضة عنها بنص في اللائحة التنفيذية للقانون هو نص المادة (٨٧) ^(٨٨١) والذي حدد مقابل الصلح بمبلغ لا يزيد على عشرة آلاف دينار ، إلا أن ذلك لم يؤد أيضاً إلى سهولة تطبيق نظام الصلح ، ولعل ذلك يرجع إلى الحاجة إلى تفصيل أكثر بشأن مقدار الغرامة تناسباً مع خطورة الأفعال التي يتم التصالح عنها ، وهذا ما جعلنا نختلف مع ما دعا إليه بعض الفقه من أن مقابل الصلح لا يحتاج إلى لائحة مستقلة ويغني عن ذلك مجرد نص في اللائحة التنفيذية. ^(٨٨٥)

كما أخذ المشرع الكويتي بنظام مقابل الصلح من أجل حماية بيئة الطرق العامة في قانون المرور رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ ، حيث قرر في المادة (٤١) ^(٨٨٦) جواز قبول الصلح مع المتهم

- وقد صدرت اللائحة التنفيذية بعد ذلك بالفعل وذلك بموجب قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١٠) لسنة ٢٠٠١ المنشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم بمُلحق العدد ٥٣٣ ، المنة السابعة والأربعون ، الصادر في ٢ أكتوبر ٢٠٠١ ، ولكن لم تصدر لائحة الصلح حتى يومنا هذا.

^(٨٨٦) تنص المادة ٨٧ على أنه " يكون للمدير العام للهيئة أو من يفوضه من الموظفين المذكورين بالمادة السابقة قبول الصلح في المخالفات المنصوص عليها في القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة للمعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ، واللوائح والقرارات المنفذة له بعد موافقة المخالف بمخالفته وإثبات الصلح في محضر ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع في خلال أسبوع من تاريخ طلبه الصلح مبلغاً للهيئة لا يزيد على عشرة آلاف دينار ، وهو الحد الأقصى للغرامة المنصوص عليها بالمادة (١٣) من هذا القانون . وتنقضي الدعوى الجزائية وجميع آثارها بالصلح ودفع المبلغ المذكور . ويكون لأي من هؤلاء أن يرفض طلب الصلح إذا رأى ما يبرر ذلك من سلوك المخالف أو تعدد أفعاله المخالفة لأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات المنفذة له . ولا يجوز قبول طلب الصلح إلا بعد أن يقوم المخالف بإزالة مصادر التلوث أو الضرر على نفقته الخاصة * .

^(٨٨٥) انظر : أ.د. أمين مصطفى محمد ، الحماية الإجرائية للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٤ .
^(٨٨٦) تنص المادة رقم ٤١ على أنه " يجوز قبول الصلح من المتهم الذي يرتكب فعلاً من الأفعال المنصوص عليها في المواد (٣٣ ، ٣٣ مكرراً ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧) من هذا القانون أو لائحته التنفيذية والقرارات المنفذة له على الأسس التالية :

الذي يرتكب فعلاً من الأفعال المنصوص عليها في المواد (٣٣ ، ٣٣ مكرر ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧) من القانون ، على أن يدفع مقابلاً لهذا التصالح يتحدد حسب نوع المخالفة البينية التي يتم التصالح عنها ، فيكون مبلغ الغرامة مقابل الصلح خمسة عشر ديناراً في حالة ارتكاب أى فعل من الأفعال الآتية :

- أ- قيادة مركبة تصدر عنها أصوات مزعجة ، أو ينبعث منها دخان كثيف ، أو رائحة كريهة ، أو يتطاير من حمولتها أو يسيل منها مواد قابلة للاشتعال أو مضرّة بالصحة، أو مؤثرة في صلاحية الطريق ، أو يتساقط من حمولتها ما يشكل خطراً على مستعملي الطريق. (٨٨٧)
- ب- استعمال مصابيح أو مكبرات صوت أو آلات تنبيه أو أى أجهزة أخرى خلاف المصرح بها قانوناً ، أو إلحاق أضرار أو تلفيات بالعلامات المرورية والإشارات الضوئية وأجهزة الضبط والمراقبة المرورية أو

١- أن يدفع مبلغ ثلاثين ديناراً في حالة مخالفة أحكام المادة (٣٣) .

٢- أن يدفع مبلغ عشرين ديناراً في حالة مخالفة أحكام المادة (٣٤) .

٣- أن يدفع مبلغ خمسة عشر ديناراً في حالة مخالفة أحكام المادة (٣٥) .

٤- أن يدفع مبلغ عشرة دنانير في حالة مخالفة أحكام المادة (٣٦) .

٥- أن يدفع مبلغ خمسة دنانير في حالة مخالفة أحكام المادة (٣٧) .

٦- في حالة مخالفة أحكام المادة (٣٣ مكرراً) يتبع ما يلي :

أ- أن يدفع مبلغ خمسين ديناراً في حالة تجاوز الإشارة الضوئية الحمراء أو إجراء سباق للمركبات الآلية على الطرق دون تصريح أو بالمخالفة للتصريح أو قيادة مركبة عكس اتجاه السير بالطرق السريعة والدائرية.

ب- أن يدفع مبلغ لا يقل عن عشرين ديناراً ولا يزيد على خمسين ديناراً في حالة تجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة ، وتحدد اللائحة التنفيذية قيمة مبلغ الصلح على ضوء التجاوز عن الحد الأقصى للسرعة المقررة.

ويكون المداد بالجهة التي تحددها الإدارة العامة للمرور خلال شهرين من تاريخ ارتكاب الفعل أو إعلان المتهم إذا كان تحرير المحضر قد تم في غيبته ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها.

ويجوز رفض الصلح إذا ارتكب المخالف أكثر من مخالفة جسيمة أو تعددت مخالفاته.

(٨٨٧) انظر : الفقرة (٦) من المادة ٣٥ من قانون المرور الكويتي.

تغيير معالمها أو أماكنها أو اتجاهاتها أو وضع ملصقات عليها ، أو استعمال الأنوار العالية المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها. (٨٨٨)

ويكون مبلغ الغرامة عشرة دنانير في حالة التصالح عن فعل من الأفعال الآتية : ترك الحيوانات بالطرق العلنية من غير حارس ، أو مخالفة حارسها لقواعد المرور ، أو إهماله في رقيبتها أو قيادتها ، أو ترك المركبة أو أنقاضها مهملة في أي مكان بالطرق أو على جوانبها. (٨٨٩)

ونعتقد أن مقابل الصلح المقرر في قانون المرور - السابق ذكره - لا يحقق ردعاً كافياً للمخالفين ، ولعل ذلك يرجع إلى ضآلة مقدار مقابل الصلح على الرغم من خطورة الأفعال التي يتم التصالح عنها على بيئة الطرق العامة ، لذلك نهيب بالمشروع الكويتي أن يتدخل لتعديل هذا المقابل بما يحقق الردع الكافي وبالتالي يضمن حماية أفضل للبيئة ، أو أن يتم الاستغناء عن نظام الصلح في هذه الجرائم والاكتفاء بالعقاب الجنائي.

كما لجأ المشروع الكويتي لنظام الغرامة الإدارية في صورة مقابل الصلح في قانون البلدية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ (٨٩٠) واللوائح المنفذة له حيث نصت المادة (٣٧)

(٨٨٨) انظر : الفقرة (١١ ، ٨ ، ٧) من المادة ٣٥ من قانون المرور الكويتي.

(٨٨٩) انظر : الفقرة (٧ ، ٢) من المادة ٣٦ من قانون المرور الكويتي.

(٨٩٠) جدير بالذكر أن قانون البلدية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ ليس أول تشريع من تشريعات البلدية يقرر نظام الغرامة الإدارية في صورة مقابل الصلح ، ذلك أن القانون السابق للبلدية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ بشأن بلدية الكويت ، كان ينص في المادة (٣٥ مكرر) المضافة بالمرسوم بقانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٧٦ على أن 'يجوز قبول طلب الصلح من المتهم فيما يتعلق بالأعمال المخالفة للوائح البلدية التي تقتصر العقوبة المقررة لها على الغرامة التي لا تزيد على مائة دينار.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المتهم بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المتهم الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال خمسة أيام من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية ، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يقل مبلغ الصلح عن عشرة دنانير.

من القانون على أن " يجوز قبول طلب الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للوائح البلدية التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي . وعلى محرر المحضر - بعد مواجهة المخالف بالمخالفة - أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية . ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ."

وتطبيقاً لهذا النص تم اللجوء إلى صورة الغرامة الإدارية كمقابل للصلح في العديد من اللوائح البلدية ، التي تنظم بعض المخالفات المتعلقة بالبيئة بعنصرها الطبيعي والاصطناعي.

فنجد أنه في مجال حماية البيئة العمرانية ، وبيئة الطرق والميادين العامة والأسواق العامة ، فرضت لائحة الاعلانات الصادرة بالقرار الوزاري رقم (١٥٠) لسنة ٢٠٠٦ نظام الصلح في المادة الرابعة والعشرين منها^(٨٩١) ، وذلك بالنسبة

- ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح.

ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها " ويلاحظ أن النص على الصلح في قانون البلدية الجديد يختلف عن سابقه في أمرين ، الأول منهما : يتمثل في المخالفات البلدية التي يجوز فيها الصلح ، إذ كانت في التشريع السابق تقتصر على المخالفات المعاقب عليها بغرامة لا تزيد عن مائة دينار ، وأصبحت في التشريع الجديد المخالفات التي لا تزيد العقوبة المقررة لها على ثلاثمائة دينار . الأمر الآخر : أن مبلغ مقابل الصلح كان يجب سدادته لإتمام الصلح في خلال خمسة أيام من تاريخ عرض الصلح في النص السابق ، أما في النص الحالي فيكون في خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح.

^(٨٩١) نصت المادة ٢٤ من لائحة الإعلانات الصادرة بقرار وزير الدولة لشؤون البلدية رقم (١٥٠) لسنة ٢٠٠٦ على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للوائح البلدية التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي المنصوص عليها بالمادة ٢٠ من اللائحة ، وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه -

للمخالفات البيئية المنصوص عليها فيها ، والتي لا تزيد العقوبة المقررة عن ارتكابها على ثلاثمائة دينار ، وهذه المخالفات منصوص عليها في المادة العشرين والمادة الخامسة والعشرين من اللائحة ، ومنها مخالفة الاشتراطات البلدية الصادرة على أساسها ترخيص اللوحة الإعلانية أياً كان نوعها باستثناء الإعلان التجاري ، وعدم العناية بنظافة وصيانة اللوحة الإعلانية ، أو أن تصنع هذه اللوحة بالمخالفة للموافقة الممنوحة من البلدية. (٨٩٢)

والمواقع أن المخالفات البيئية التي أجازت فيها هذه اللائحة الصلح مقابل أداء غرامة إدارية قد لا تفلح في ردع المخالفين ، وبخاصة أن نشاط اللوحات الإعلانية هو نشاط تجاري يُحقق ربحاً عن كل يوم تبقى فيه اللوحة الإعلانية في الطرق أو الميادين العامة ، وبالتالي قد لا يؤثر في المخالف أداء مقابل الصلح القليل نسبياً بالمقارنة بالربح المتحقق من المخالفة ، لذلك نعتقد أنه يجب أن يتم تطبيق جزاء الإزالة بجوار الغرامة الإدارية ، حتى يتحقق الردع الكافي منهما.

كذلك تضمنت لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصعة العامة للاستغلال التجاري الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٦ نصاً على الصلح ، وهو نص المادة الثالثة عشرة (٨٩٣) ، حيث فرض

- الصلح فيها ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية ، ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها .

(٨٩٢) راجع الفقرات أرقام (٧ - ٩ - ١٣) من المادة العشرين من لائحة الإعلانات.

(٨٩٣) تنص المادة (١٣) من لائحة ترخيص استغلال الساحات والأرصعة العامة للاستغلال التجاري على أنه " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للوائح البلدية التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي ، وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية .

غرامة إدارية كمقابل للصلح عن المخالفات البيئية المتعلقة بإشغال الطرق العامة أو الميادين أو الأرصفة أو الساحات بدون ترخيص من البلدية إذا كانت المساحة المشغلة لا تتجاوز أربعة أمتار مربعة ، أما إذا تجاوزت المساحة ذلك فإنه لا يجوز الصلح بشأنها ، نظراً لأن العقوبة المقررة لهذه المخالفة الأخيرة هي الغرامة التي تزيد على ثلاثمائة دينار كويتي ولا تتجاوز ألف دينار كويتي^(٨٩٤) ، والصلح - كما هو منصوص عليه في قانون البلدية - لا يجوز إلا في المخالفات التي لا تزيد العقوبة المقررة لها عن ثلاثمائة دينار .

وأيضاً قررت لائحة الأسواق العامة الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٦ نظام الصلح الذي يقتضى دفع غرامة إدارية كمقابل للصلح ، وذلك في المادة الثامنة والأربعين^(٨٩٥) عن المخالفات البيئية المتعلقة بنظافة الأسواق ، وعرض السلع ونظافتها ، مثل عدم عرض الحيوانات والطيور في أقفاص منفردة ، أو عرضها للبيع قبل الحصول على شهادة بيطرية تفيد خلوها من الأمراض ، أو عرض وبيع الطيور وأسماك الزينة والحيوانات

- ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها^(٨٩٦) . تنص المادة العاشرة من ذات اللائحة على أن " يعاقب بغرامة تزيد على ثلاثمائة دينار كويتي ولا تتجاوز ألف دينار كويتي كل من خالف المادة الأولى إذا تجاوزت المساحة المشغلة أربعة أمتار مربعة ، وفي حالة ثبوت الإدانة يجب الحكم أيضاً بناء على طلب البلدية بالرسوم المستحقة لها " .

^(٨٩٥) نصت المادة (٤٨) من لائحة الأسواق العامة على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي .

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية .

ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها^(٨٩٧) .

الأكثفة في غير الأيام المقررة لذلك في اللائحة ، أو عدم تنظيف موقع البيع ، ووضع المخلفات في غير الأماكن المعدة لها. (٨١٦)

كما تم فرض نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح في لائحة تنظيم أعمال نقل النفايات الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقرار رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٧ وذلك في المادة الحادية عشرة مكرر الفقرة الثانية (٨١٧) بشأن مخالفات بيئية عديدة وردت في الفقرة الأولى من ذات المادة ، منها : نقل النفايات بدون اتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة ، أو عدم تثبيت لافتات على المركبة التي يتم فيها النقل توضح نوع النفايات المنقولة ، أو في حالة نقل النفايات في مركبة غير معدة ومخصصة لهذا الغرض ، أو في حالة عدم التزام الناقل بتغطية المركبة وتساقط النفايات منها. (٨١٨)

كذلك تم تقرير نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح في لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ وذلك في المادة الثامنة والعشرين (٨١٩) ، وذلك عن المخالفات البيئية المنصوص عليها في

(٨١٦) راجع في ذلك الفقرات أرقام (٧ - ٨ - ١٠ - ١١) من المادة ٤٣ من لائحة الأسواق العامة.
(٨١٧) نصت الفقرة الثانية من المادة ١١ مكرر من لائحة تنظيم أعمال نقل النفايات على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.

ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة نقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها " .
(٨١٨) راجع البنود أرقام (٤ - ٥ - ٩ - ١١ - ١٢) من الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة مكرر.

(٨١٩) نصت المادة (٢٨) من لائحة المسالخ على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من -

المادة الرابعة والعشرين من اللائحة ، ومنها : استعمال العنف والقسوة بغير مقتضى فى معاملة المواشى والدواجن أثناء نقلها أو حجزها أو ذبحها فى المسالخ ، وعدم اتباع المواصفات القياسية المعتمدة فى وسائل نقل المواشى والدواجن ، أو نقل الذبائح ومخلفاتها فى غير المواعيد المحددة من الجهة المختصة بالبلدية ، أو ذبح وتجهيز المواشى والدواجن دون الحصول على ترخيص بذلك ، وعدم الحصول على بطاقة صحية من البلدية ، وعدم تقديم شهادة صحية بخلو طالع الترخيص من الأمراض المعدية والجلدية ، وعدم المحافظة على النظافة العامة سواء فى أماكن الذبح أو زى الأشخاص القائمين على ذلك ، أو تشغيل عامل مصاب بجروح أثناء العمل وعدم اكتمال شفاؤه ، أو الأكل أو التدخين أو وضع الأمتعة الشخصية داخل صالات الذبح ، أو فصل الأطراف قبل الحصول على إذن من طبيب المسلخ. (٩٠٠)

يُضاف إلى ما تقدم فقد تم اللجوء إلى نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح فى لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجى الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٧ فى المادة الثالثة عشرة (٩٠١) ، وذلك بشأن المخالفات البيئية الواردة فى اللائحة والتي لا تزيد الغرامة المقررة عنها على ثلاثمائة دينار .

= تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.

ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانة أن تحكم فى الأفعال المشار إليها فى الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها . (٩٠٠) انظر الفقرات أرقام (٥ - ٦ - ٧ - ٨ - ٩ - ١١ - ١٢ - ١٨ - ١٩) من المادة الرابعة والعشرين من لائحة المسالخ.

(٩٠١) تنص المادة (١٣) من لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجى على أنه - يجوز قبول طلب الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لمواد وبود اللائحة الأخرى التى نقل غرامتها عن ثلاثمائة دينار كويتى ، وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانة أن تحكم فى الأفعال المشار إليها فى الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها .

ونعتقد أن هذا النص في غير محله ذلك أن اللائحة المذكورة لم تتضمن غرامات نقل قيمتها عن ثلاثمائة دينار ، وقد يكون إدراج هذا النص في اللائحة من قبيل النص العام الذي جرى إدراجه في جميع اللوائح البلدية - السابق الحديث عنها - ولكن لا يوجد محل لإعماله.

وأخيراً تم اللجوء إلى نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح في لائحة تنظيم المقابر الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٦ وذلك في المادة الحادية عشرة (١٠٢) ، بشأن المخالفات المتعلقة ببيئة المقابر ، مثل: إجراء أى إضافات على القبور بشكل لا يتفق وأحكام الشريعة الإسلامية ، أو عدم الالتزام بالشروط والمواصفات التي تقررها البلدية بشأن شكل القبور ، أو عدم الالتزام بمواعيد زيارة القبور وضوابطها. (١٠٣)

أما عن الوضع في جمهورية مصر العربية فنجد أن المشرع يلجأ قليلاً للغرامة الإدارية في صورتها ، ويكون هذا اللجوء إما تطبيقاً لنص قانوني وذلك بقرار يصدر بالإرادة المنفردة عن الإدارة أو في صورة مقابل للتصالح عن مخالفة من المخالفات البيئية ، فمن الأمثلة التي درج الفقه (١٠٤) على تناولها بالنسبة

(١٠٢) تنص المادة (١١) من لائحة المقابر على أن "يجوز قبول طلب الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال لمخالفة لهذه اللائحة التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي. وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرضه الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.

ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة نقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها". (١٠٣) راجع المادتين (٢ - ٥) من لائحة تنظيم المقابر.

(١٠٤) انظر : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق، ص ٢٣٦ - أ.د. غلام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٢ - د. محمد حسن الكندري ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤.

للمصورة الأولى للغرامة الإدارية ما نص عليه القرار بقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣ بشأن الجمارك فى المادتين رقم (١١٥ - ١١٦) من فرض غرامة لا تقل عن جنيه واحد ولا تزيد عن خمسة جنيهات فى أحوال معينة ؛ منها عدم تمكين موظفى الجمارك من القيام بواجباتهم وممارسة حقهم فى التفتيش والمراجعة وطلب المستندات ، وعدم اتباع المخلصين الجمركيين الأنظمة التى تحدد واجباتهم ، أيضاً ما ورد فى المادة (١١٤) من ذات القانون من أنه يجوز لمدير الجمارك أن يفرض على ربان السفن ، وقادة الطائرات ، ووسائل النقل الأخرى غرامة إدارية فى عدة أحوال ؛ منها : عدم تقديم قائمة الشحن ، أو الرسو فى غير الأماكن المحددة ، أو عدم تمكين موظفى الجمارك من أداء واجباتهم ، وتقديم بيانات خاطئة عن منشأ البضاعة أو نوعها.

أما التطبيق الواضح لنظام الغرامة الإدارية فى نطاق المخالفات البيئية فى جمهورية مصر العربية فيأتى فى صورة مقابل الصلح . فعلى الرغم من عدم ورود أى نص على التصالح فى نطاق قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فإننا نجد هذه الغرامة مقررة بصورة صريحة فى قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ فى مادته التاسعة والتى نصت فى فقرتها الأخيرة على أن " يجوز التصالح فى المخالفات التى تقع لعدم الالتزام بأحكام المادتين (١ - ٤) من هذا القانون ، مقابل أداء مبلغ خمسة جنيهات بالنسبة للمارة وعشرة جنيهات لغيرهم من المخالفين ، وذلك خلال أسبوع من تاريخ ضبط المخالفة ، وتنقضى الدعوى الجنائية بناءً على هذا التصالح " . (١٠٥)

(١٠٥) جدير بالذكر أن الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ قبل استبدالها بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ كانت تنص على أن " ويجوز التصالح فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام المادتين الأولى والرابعة ، وتنقضى الدعوى العمومية تجاه المخالفين بدفع مبلغ عشرة جنيهات ، وذلك خلال ٢٤ ساعة من وقت تحرير محضر المخالفة ، وإخطار المخالف به .

والمخالفات البيئية التي يجوز التصالح عنها وفقاً لما تقدم هي تلك المتعلقة بوضع القمامة أو القاذورات أو المخلفات أو المياه القذرة في غير الأماكن التي يحددها المجلس المحلي ^(١٠٦) . أو المخالفات البيئية المتعلقة بالأمور الآتية: ^(١٠٧)

أ- الاستحمام أو غسل الأدوات المنزلية أو الملابس أو الخضروات أو غيرها في الفسقيات أو النافورات وكذلك في مجارى المياه العامة إلا في الأماكن المخصصة لذلك.

ب- قضاء الحاجة في غير الأماكن المخصصة لهذا الغرض بدورات المياه.

ج- غسل الحيوانات والعربات والمركبات في غير الحظائر والأماكن المعدة لهذا الغرض.

د- مرور قطع من الماشية أو الحيوانات في غير الطرق والشوارع التي يحددها المجلس المحلي ، ويعتبر قطعاً ما زاد عدده على ثلاثة.

هـ- وضع الحيوانات أو الدواجن في الميادين والطرق والشوارع والممرات والحارات والأزقة سواء كانت عامة أم خاصة وكذلك في مداخل المباني أو مناورها أو شرفاتها.

ويلاحظ أن المشرع المصري قد عمد في التعديل الذي أدخله على المادة

- ويجوز للسلطة المختصة أن تطلب من القاضى الجزئى المختص الأمر بالتحفظ على المحل الذى يلقى بمخلفات أمامه متى كان فى ذلك خطر واضح على الصحة العامة ، وذلك بوضع الأختام عليه ، وذلك حتى يتم الفصل فى الدعوى ويكون للقاضى المختص إلغاء التحفظ فى أى وقت بناء على تظلم صاحب الشأن قبل الفصل فى الدعوى ، وينتهى التحفظ فى جميع الأحوال بإزالة المخالفة .

^(١٠٦) راجع نص المادة الأولى من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ .

^(١٠٧) راجع نص المادة الرابعة من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ .

التاسعة الخاصة بالصلح بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ من ناحية أولى إلى التفرقة بشأن مقدار الغرامة المقابلة للصلح بين التصالح عن المخالفات التي تقع من المارين بالطرق العامة فجعل مقابل الصلح فيها خمسة جنيهاً وبين تلك التي تقع من غيرهم سواء أصحاب المحلات أو المنازل المطلة على الطريق بحيث يكون مقابل الصلح بالنسبة لهم عشرة جنيهاً ، ومن ناحية ثانية فإن المدة التي كان يجوز فيها الصلح ودفع مقابله كانت ٢٤ ساعة من وقت تحرير محضر المخالفة وإخطار المخالف به في المادة قبل تعديلها وأصبحت أسبوعاً من تاريخ ضبط المخالفة بعد تعديل نص المادة ، ومن ناحية ثالثة فإن النص قبل تعديله كان يتضمن تدبيراً يجوز للسلطة المختصة أن تلجأ إليه بجوار الصلح وهو طلب إصدار أمر بالتحفظ على المحل الذي يلقي بمخلفات أمامه متى كان في ذلك خطر واضح على الصحة العامة ، ويكون طلب هذا الأمر من القاضي الجزئي ويتم التظلم منه أمامه ويظل هذا الأمر بالتحفظ قائماً لحين الفصل بالدعوى أو إزالة أسباب المخالفة أو بالغائه من القاضي الجزئي بناءً على تظلم صاحب الشأن .

ونعتقد أن المشرع المصري كان بحاجة إلى رفع مقابل الصلح لمبلغ أكثر من المقرر في التعديل ، كما أنه ما كان له أن يطيل المدة التي يتم خلالها الصلح إذ من شأن ذلك أن يؤثر على الردع المنتظر من جزاء الغرامة الإدارية المقابلة للصلح . أما إلغاء إجراء التحفظ فقد يكون له ما يبرره في أن السلطة المختصة يجوز لها أن تلجأ إليه دون ولوج طريق القضاء باعتباره إجراءً أو تدبيراً من تدابير الضبط الإداري الخاص بالمحافظة على الصحة العامة ، وذلك على الوجه الذي سبق بيانه .

كما نجد قانون المرور المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم (٢٧٧٧) لسنة ٢٠٠٢ قد قرر في المادة رقم (٨٠) منه ^(١٠٨) نظام الغرامة

^(١٠٨) تنص المادة رقم (٨٠) من القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ بشأن المرور على أنه "دون إخلال بتطبيق القواعد والإجراءات المنصوص عليها في المادة ١٨ (مكرراً) من قانون الإجراءات الجنائية بشأن التصالح في مواد -

الإدارية كمقابل للصالح عن عدة مخالفات بيئية تضر ببيئة الطرق العامة ، وأوضحت اللائحة التنفيذية للقانون ذلك فى المواد أرقام (٣٧٤ إلى ٣٧٩) ، ومن هذه المخالفات البيئية: استعمال الأنوار العالية المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة أو أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر فى شأن استعمالها ، ومخالفة مركبات النقل لشروط وزن الحمولة أو ارتفاعها أو عرضها أو طولها. (١٠٩)

ونعتقد أن سبب قلة حالات الغرامة الإدارية بصورتها كأحد الجزاءات الإدارية لحماية البيئة فى نطاق التشريعات المصرية المتعلقة بالبيئة إنما يرجع إلى تركيز المشرع المصرى على الجزاءات الجنائية (١١٠) والجزاءات الإدارية

= المخالفات والجرح ، يجوز التصالح فى الحالات المبينة فى المادة (٧٤) من هذا القانون ، متى قام المخالف بدفع مبلغ خمسة وعشرين جنيها بصفة فورية ، كما يجوز التصالح فى المخالفات الواردة بهذا القانون التى تقع من المشاة متى قام المخالف بدفع خمسة جنيهات. ويقوم بتحرير محاضر التصالح ضباط شرطة المرور ، وينظم وزير الداخلية بقرار منه إجراءات التصالح المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من هذه المادة ، ويترتب على التصالح انقضاء الدعوى الجنائية.

وفى جميع الأحوال لا يجوز التصالح فى الأحوال المنصوص عليها فى البند (٦) من المادة (٧٤) من هذا القانون .

(١٠٩) انظر : الفقرات أرقام (١ - ٨ - ٩) من المادة (٧٤) من قانون المرور المصرى وتعديلاته.

(١١٠) فعلى سبيل المثال نجد أن المادة (٧٢) مكرر فقرة رقم (٢) من قانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المضافة بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ قد فرضت جزاء جنائياً على المخالفات البيئية التى تقع فى بيئة الطرق العامة حيث نصت على أن " مع عدم الإخلال بالتدابير المقررة فى هذا القانون أو بأية عقوبة أشد فى أى قانون آخر يُعاقب بغرامة لا تقل عن خمسين جنيهاً ولا تزيد على خمسمائة جنيه مع سحب رخصة القيادة لمدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد على ستين يوماً ، كل قائد مركبة تسبب فى تلويث الطريق بالقاء أية فضلات أو مخلفات بناءً أو أية أشياء أخرى ، وكل من قاد مركبة فى الطريق تسبب أصواتاً مزعجة أو ينبعث منها دخان كثيف أو رائحة كريهة أو يتطاير من حمولتها أو يسيل منها مواد قابلة للاشتعال أو مضرة بالصحة العامة أو مؤثرة على صلاحية الطريق للمرور أو يتساقط من حمولتها ما يهدد من سلامة الطريق أو يشكل خطراً أو إيذاء لمستخدميه. -

الأخرى الأكثر فاعلية من الغرامة الإدارية مثل سحب الترخيص وغلق أو وقف المنشأة أو الأعمال المخالفة وهو ما سيأتى بيانه.

أما عن الوضع فى فرنسا فنجد أن المادة (٥١٤) من قانون البيئة الصادر فى عام ٢٠٠٠ تقرر أن لجهة الإدارة فرض غرامة مالية على المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة التى تخالف الاشتراطات والمعايير الواجب اتباعها بشأن البيئة ، وتُعادل هذه الغرامة قيمة الأعمال التى يجب على المنشأة المصنفة القيام بها لمحو الآثار الضارة بالبيئة التى ترتبت على فعلها ، على أن تُودع هذه الغرامة فى الخزائنة العامة وفى حالة قيام مستغل المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة بإنجاز الأعمال التى من شأنها إصلاح الضرر البيئى ترد إليه الغرامة المدفوعة منه أو جزء منها بقاءً على قرار من المحافظ. (٩١١)

وفى ذات الإطار فإنه يجوز لوزير البيئة الفرنسى أن يفرض غرامات مالية على مستغل المنشآت الخاصة بتخزين النفايات (Les Installations de stockage de déchets) فى حالة عدم تقديمها الضمانات المالية اللازمة لعدم الإضرار بالبيئة وذلك استناداً لنص المادة (L. 541.26) وتعادل الغرامة المالية المذكورة ثلاثة أضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالى المقدم من المنشأة ومقدار الضمان المالى الحقيقى شريطة ألا تتجاوز هذه الغرامة ٢٠٠ مليون فرنك فرنسى. (٩١٢)

- فإذا ارتكب قائد المركبة الفعل ذاته مرة ثانية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ ارتكابه الفعل السابق ، تُضاعف قيمة الغرامة المشار إليها مع سحب رخصة قيادته لمدة تسعين يوماً. وفى حالة العود إلى الفعل ذاته مرة ثالثة خلال ستة أشهر من تاريخ ارتكابه الفعل الثانى ، يعاقب بالغرامة المشار إليها فى الفقرة السابقة ، مع سحب رخصة قيادته لمدة عام .^(٩١١) راجع فى ذلك : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها.

^(٩١٢) انظر تفصيلاً : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٧.

وفى سلطنة عمان لجأ المشرع العماني لنظام الغرامات الإدارية كأحد
الجزاءات الإدارية فى نطاق حماية البيئة وذلك فى الباب الخامس من القانون رقم
(١٠) لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية البيئة ومكافحة التلوث . حيث قررت المادة (٢٨)
من القانون المذكور فرض غرامة إدارية عن المخالفة البيئية المتعلقة بتصرف
النفايات غير المطابق للمواصفات التى حددها القانون ، ومقدار هذه الغرامة مائة
ريال عمانى عن اليوم الأول الذى تكتشف فيه المخالفة وتزداد بمعدل ١٠ % يومياً
بعد ذلك ، ويتم تطبيق هذه الغرامة بقرار إدارى يصدر عن لجنة إدارية مكونة من
مساعد نائب رئيس مجلس حماية البيئة ومكافحة التلوث ، وعضو من أعضائه
يختاره نائب رئيس المجلس ، وسكرتير عام المجلس ، والخبير المختص بموضوع
المخالفة ، ويصدر القرار بفرض الغرامة بأغلبية آراء أعضاء اللجنة فإن تساوت
الأصوات رُجح الجانب الذى منه الرئيس ، ويجوز لكل ذى شأن أن يستظلم من
القرار الصادر بالغرامة لنائب رئيس المجلس فى خلال أسبوعين من تاريخ إبلاغه
بالقرار ويعرض نائب رئيس المجلس التظلم على المجلس للبت فيه خلال مدة
أقصاها أسبوعان من تاريخ استلامه لهذا التظلم.

ونعتقد أن نظام الغرامات الإدارية الذى اتبعه المشرع العماني فى هذه
المادة يفاضل غيره من أنظمة الغرامات الإدارية البيئية السابق التعرض لها فى كل
من الكويت ومصر ، فهو يحقق ردهاً أفضل وحماية أوفى للبيئة باعتبار أن مبلغ
الغرامة يتزايد يوماً بعد يوم ما دامت المخالفة مستمرة ، مما يُعجل بإزالتها وتحقيق
حماية سريعة للبيئة.

المطلب الثانى

المصادرة الإدارية

يقصد بالمصادرة نقل ملكية مال معين إلى الدولة دون مقابل^(١١٣) ، وقد بينت محكمة النقض المصرية المقصود بالمصادرة بقولها " إجراء الغرض منه تملك^(١١٤) الدولة أشياء مضبوطة - ذات صلة بجريمة - قهراً وبغير مقابل " .

وتعتبر المصادرة الإدارية أحد الجزاءات الإدارية المالية التى تلجأ إليها الإدارة من أجل حماية البيئة ، وهو جزاء ذو طبيعة عينية إذ ينصب على الشيء محل المخالفة أكثر من اتجاهه نحو شخص المخالف . والواقع أن المصادرة الإدارية لها صور عديدة ، كما أنها تثير تساؤلاً حول مدى مشروعيتها وبخاصة مع نص الدساتير على عدم مشروعيتها فى بعض جوانبها ، أيضاً نحن فى حاجة إلى بيان مدى تطبيق المصادرة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية البينية.

صور المصادرة :

قد تكون المصادرة عامة أو خاصة ، وقد تكون وجوبية أو جوازية . فالمصادرة العامة هى التى يكون محلها كل ثروة الصادر ضده الحكم أو قرار المصادرة ، أما الخاصة فهى تلك التى تنصب على شئ معين قد يكون جسم المخالفة أو يكون قد استعمل فيها أو تحصل عنها.^(١١٥)

^(١١٣) راجع بشأن تعريف المصادرة كأحد الجزاءات الإدارية المالية كلاً من : د. على قاضل حسن ، نظرية المصادرة فى القانون الجنائى المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٦٥ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

^(١١٤) انظر حكم محكمة النقض المصرية ، الصادر بجلسته ١٧/٥/١٩٦٦ ، مجموعة السنة ١٧ قضائية ، قاعدة رقم ١١٥ ، ص ٦٣٩ ، وحكمها الصادر بجلسته ١٠/٦/١٩٨١ ، مجموعة السنة ٣٢ قضائية ، قاعدة رقم ١١٥ ، ص ٦٥٣ ، وحكمها بجلسته ١٦/٣/١٩٨٣ ، مجموعة السنة ٣٤ قضائية ، قاعدة رقم ٧٧ ، ص ٣٨٤ .

^(١١٥) راجع فى ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ .

كما أن المصادرة تكون وجوبية في حالة إذا ما أوجب النص الذي قررها الحكم بها أو تطبيقها من الإدارة ، وتكون جوازية إذا ما ترك هذا الأمر لسلطة القاضي أو جهة الإدارة التقديرية. (١١٦)

تعارض نظام المصادرة الإدارية مع المبادئ الدستورية العامة :

على أن نظام المصادرة الإدارية يصطدم بمبدأ دستوري هام لا تقوم قائمة للحقوق والحريات بدونه ، وهو مبدأ أن المصادرة العامة لا تجوز والمصادرة الخاصة لا تكون إلا بحكم قضائي . وقد لقي هذا المبدأ تأكيداً له في العديد من الوثائق الدستورية ، حيث نص عليه الدستور الكويتي في المادة (١٩) منه والتي قررت أن " المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة بالقانون " ، كما نص عليه الدستور المصري في المادة (٣٦) منه إذ قرر أن " المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي " .

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بعدم دستورية قرار صدر من محافظ السويس بشأن صيد الأسماك الطازجة بميناء الأتكة حيث جاء في هذا القرار " تُصادر الكميات موضوع المخالفة ووسيلة النقل ويُصرف منها في حدود ٥٠ % للقائمين بالضبط ، ويعاقب مرتكب المخالفة بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين " .

حيث رأت المحكمة أن هذا القرار ينطوي على مخالفة للدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ في أكثر من ناحية ، فهو بالإضافة إلى تعارضه مع مبدأ " لا مصادر بغير حكم قضائي " فإنه يصطدم بمبدأ الشرعية المقرر في المادة (٦٦)

(١١٦) راجع بشأن الفرق بين المصادرة الوجوبية والجوازية : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، القسم الأول والثاني ، مجلة الحقوق ، الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ وما بعدها.

من الدستور المصري. (١١٧)

وحتى في حالة عدم وجود نص في الوثائق الدستورية على مبدأ عدم جواز المصادرة العامة وأن المصادرة الخاصة لا تكون إلا بحكم قضائي ، فإن ذلك لا يعنى عدم الأخذ به إذ يجد مصدره كذلك في المصادر الأخرى للقواعد الدستورية سواء كانت عرفاً دستورياً أو مبادئ عليا تستوحى من روح الدساتير والأنظمة الدستورية. (١١٨)

وفي ضوء هذا المبدأ الدستوري فإن المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائي سواء كانت عقوبة أصلية أو كانت عقوبة تبعية ، أما المصادرة بقرار إداري فتكون غير دستورية.

ويبدو أن كلاً من المشرع الكويتي والمصري قد طبق هذا المبدأ الدستوري في بعض الأحيان حيث قرر المشرع الكويتي ذلك في المادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية إذ نصت على أن " مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد يعاقب كل من يخالف أحكام المواد الثانية والرابعة والخامسة والثامنة من هذا القانون بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار ولا تقل عن خمسين ديناراً ، ويجوز أن يُضاف إلى ذلك بحسب الأحوال مصادرة السفينة أو الأشياء المضبوطة أو الكفالة ، وسحب الترخيص نهائياً أو لأجل محدود ، وإزالة المخالفة " .

كما قرر المشرع المصري ذات المبدأ في المادة (٨٣ مكرر) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون (٢٥٣) لسنة ١٩٥٥ في شأن

(١١٧) انظر تفصيلاً : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في القضية رقم ١٦ لسنة ١١ قضائية 'دستورية' بجلسة ٦ إبريل ١٩٩١ ، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ١٧ ، الصادر بتاريخ ١٩٩١/٤/٢٧.

(١١٨) راجع بشأن مصادر القواعد الدستورية : أ.د. فؤاد محمد النادي : موجز القانون الدستوري المصري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، مطبعة دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ١٣ وما بعدها - أ.د. عادل طالب الطبطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠١ ، دون دار نشر ، ص ٣٧ وما بعدها.

مزاولة مهنة الصيدلة إذ نصت على أن "يحظر إخراج الدواء من البلاد سواء كان مصنعا فيها أو مستورداً ، بغير اتباع القواعد المنظمة لذلك ، والتي يصدر بها قرار من وزير الدولة للصحة ، ويعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة السابقة بالحبس وغرامة لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تجاوز ١٠٠٠ جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، وتضاعف العقوبة في حالة العود ، ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأدوية محل المخالفة".

على أننا نجد أن كلا المشرعين قد خرق المبدأ في بعض النصوص ، مما يثير مسألة شبه عدم دستوريتهما ، فقد نصت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٩ بشأن منع استخدام طريقة الصيد "الهيئة" بالمياه الإقليمية الكويتية على أن "تصادر جميع معدات الصيد المستخدمة في طريقة الصيد المشار إليها في المادة السابقة ، في حالة ضبطها على أى سفينة تمارس الصيد بالمياه الإقليمية الكويتية".

ونصت المادة الرابعة من ذات القرار على أن "تقوم إدارة الثروة السمكية بالهيئة بالتنسيق مع الإدارة المختصة بوزارة التجارة والصناعة بشأن ضبط ومصادرة المواد المستخدمة في عمليات الصيد المنوه عنها".

كما نص المشرع المصري في المادة (٦٤) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن مزاولة مهنة الصيدلة على أن "لوزير الصحة العمومية بناء على توصية اللجنة الفنية لمراقبة الأدوية أن يصدر قرارات يحظر التداول لأى مادة أو مستحضر صيدلى يرى فى تداوله ما يضر بالصحة العامة ، وفى هذه الحالة يشطب تسجيل المستحضر من دفاتر الوزارة إن كان مسجلاً وتصادر الكميات الموجودة منه إدارياً أينما وجدت دون أن يكون لأصحابها الحق فى الرجوع على الوزارة بأى تعويض". (١١)

(١١) ومع تقديرنا بأن هذا النص سابقاً على صدور الدستور المصرى عام ١٩٧١ والذى قرر فى المادة (٣٦) مبدأ عدم جواز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى وبالتالى يكون نص القانون المذكور قد ألغى ضمناً من تاريخ نفاذ الدستور تأسيساً على العلو الشكلى لنصوص -

المطلب الثالث

الحرمان من الامتيازات

يُقصد بالحرمان من الامتيازات كأحد الجزاءات الإدارية البيئية حرمان المنشآت أو أصحاب الحرف والمهن من بعض المزايا المالية أو العينية التي تمنحها لهم جهة الإدارة إما تشجيعاً لهم في حرفهم أو لإعانتهم بسبب تأثر حرفهم بالإجراءات التي تتخذها الدولة من أجل حماية البيئة ، إذا ما ارتكبوا أفعالاً من شأنها الإضرار بالبيئة أو أخلوا بالتزام واقع عليهم بالحفاظ عليها . ويأخذ هذا الحرمان صورتين رئيسيتين هما وقف أو إلغاء الدعم ، أو إلغاء الإعفاءات الضريبية أو الجمركية.

أولاً : وقف أو إلغاء الدعم :

يُعتبر وقف أو إلغاء الدعم من صور الجزاءات الإدارية المالية التي ترمى الإدارة من ورائها إلى حماية البيئة . فطبقاً لقانون إنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٣ تقوم الهيئة بمنح

= الدستور باعتبار أن الدستور المصري دستوراً جامداً ، إلا أننا نعتقد أن النص مازال سارياً ويمكن تطبيقه ولا يمكن إلغاؤه إلا إذا كشفت المحكمة الدستورية في مصر عن عدم دستوريته إذا أقيمت الدعوى أمامها سواء عن طريق الدفع أو الإحالة أو التصدي . راجع بشأن العلو الشكلي لنصوص الدستور ، وأهمية الرقابة على دستورية القوانين ، ووسائل اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى في مصر : أ.د. محمد رفعت عصف الوهاب ، رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣ ، ص ٢٨٨ - أ.د. فؤاد محمد النادي ، موجز القانون الدستوري المصري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، المرجع السابق ، ص ٦٩ وما بعدها - وراجع بشأن مبدأ العلو الشكلي لنصوص الدستور وطرق اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية في الكويت وأوجه الاختلاف بينها وبين الوضع في مصر : أ.د. عادل الطبطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ ، ص ١٠٨٧ .

المزارعين ومربي الأبقار وصيادي الأسماك بعض المبالغ المالية كدعم^(١٢٠) وذلك لإعانتهم على تطوير مهنتهم ومعيشتهم والمحافظة على الثروة الزراعية والحيوانية والسكية كأحد أهم مكونات العنصر الطبيعي للبيئة ، خاصة وأن التدابير والقرارات التي يتم اتخاذها من قبل الهيئة بغرض حماية البيئة قد تؤثر على مهنة هؤلاء الأشخاص . وفي هذا الإطار صدر قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٦ بشأن صيادي الأسماك ، حيث قرر في المادة الأولى منه صرف دعم نقدي لصيادي الأسماك بشرط أن يكونوا حاصلين على تراخيص صيد صادرة عن إدارة الثروة السمكية بالهيئة . وتحدد فئات الدعم المقررة حسب المادة الأولى من هذا القرار بالنظر إلى نوع مركب الصيد المرخص لها بحسب مادة صنعها . وقد وضعت المادة الثالثة^(١٢١) عدة شروط لاستحقاق صيادي الأسماك لهذا الدعم ، ويوقف صرف هذا الدعم إذا خالف مالك مركب الصيد القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية والقرارات المتخذة له . وهذا القانون يتضمن إجراءات وتدابير غرضها

^(١٢٠) راجع بخصوص ذلك نص المادتين التاسعة والعاشر من القانون رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

^(١٢١) تنص المادة الثالثة من قرار الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٦ على أن : " يجب توافر الشروط الآتية لصرف الدعم :

- ١- أن يكون مالك مركب الصيد حاصلاً على ترخيص صيد ساري المفعول عند صدور هذا القرار صادراً عن إدارة الثروة السمكية بالهيئة.
- ٢- يُصرف الدعم عن (خمس) سفن بحد أقصى للمالك الواحد سواء كانت من نوع واحد أو من الأنواع مجتمعة.
- ٣- أن يكون نشاط مركب الصيد مستمراً في ممارسة مهنة الصيد ، ولإدارة الثروة السمكية بالهيئة أن تتأكد من ذلك من واقع الدفاتر والسجلات ووفقاً للشروط والمقاييس التي تراها مناسبة.
- ٤- ألا يكون قد صدر بحق مالك مركب الصيد حكماً قضائياً لمخالفته المرسوم بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية والقرارات المتخذة له.
- ٥- لا يصرف الدعم إلا بعد إبراء ذمة مالك مركب الصيد من أية التزامات من قبل إدارة الثروة السمكية بالهيئة. "

حماية بيئة الأحياء البحرية ، كتحديد الأجهزة والمعدات الجائز استخدامها في الصيد ومواصفاتها ، وتحريم استخدام وسائل معينة في الصيد مثل المواد الضارة بنمو وتكاثر وهجرة الأسماك والأحياء البحرية الأخرى ، وتحديد أحجام الأسماك والأحياء البحرية الأخرى التي لا يجوز صيد ما هو أقل منها ، وتحديد فتحات الشباك والمعدات الأخرى التي تستخدم في الصيد إلى آخر ما جاء بهذا القانون. (١٢٢)

(١٢٢) تنص المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية على أنه " يصدر الوزير المختص بالتعاون مع الجهات المعنية اللوائح المنظمة للصيد ، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بالآتي :

- ١- الشروط والأحكام الخاصة بالتراخيص المنصوص عليها في هذا القانون.
- ٢- فرض رسوم التراخيص المنكورة وتحديد فئاتها وكيفية مدها ، وحالات الإعفاء منها.
- ٣- إلزام سفن الصيد بوضع أرقام أو علامات مميزة لها.
- ٤- تعيين ما يجب توافره في سفن الصيد من جهة الشكل والمتانة والحجم وشروط السلامة وسائل المواصفات.
- ٥- تحديد الأجهزة والمعدات الجائز استخدامها في الصيد ومواصفاتها وتحريم استخدام وسائل معينة.
- ٦- تحريم استعمال المواد الضارة بنمو وتكاثر وهجرة الأسماك والأحياء البحرية الأخرى.
- ٧- تحديد أحجام الأسماك والأحياء البحرية الأخرى التي لا يجوز صيد ما هو أقل منها.
- ٨- تحديد فتحات الشباك والمعدات الأخرى التي تستخدم في الصيد.
- ٩- تحريم صيد أنواع معينة من الأسماك أو الأحياء البحرية الأخرى لأجل معين أو غير معين في كل أو بعض مناطق المياه البحرية.
- ١٠- تحريم ما فيه مساس بالأعشاب أو النباتات المائية وغيرها من مأوى الأحياء البحرية.
- ١١- منع الصيد إطلاقاً أو بوسائل معينة خلال أجل محدود أو غير محدود في كل المناطق أو بعضها.
- ١٢- تحديد كميات الأسماك والأحياء الأخرى التي يصرح بصيدها في مواسم معينة.
- ١٣- تحديد الشروط الصحية الواجب مراعاتها للمحافظة على الأسماك والأحياء البحرية الأخرى وتجنب فسادها.
- ١٤- تنظيم الدفاتر والمستندات التي يلتزم بإمسакها المشتغلون بالصيد ، وتحديد البيانات التي يتعين عليهم إخطار الجهة الإدارية المختصة بها.
- ١٥- تنظيم الخدمات للمشتغلين بالصيد.

أيضاً قررت المادة الثالثة من قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧ بشأن تنظيم دخول وخروج الأبقار والحيوانات بمزارع اتحاد منتجي الألبان الطازجة ، وقف صرف دعم الحليب الطازج لمدة لا تقل عن شهر لأي منتج من أصحاب المزارع المذكورة إذا ما أخل بحكم المادة الأولى من هذا القرار . وتتعلق المادة الأولى بفرض حظر على أصحاب المزارع من أعضاء اتحاد منتجي الألبان الطازجة بعدم إدخال أبقارهم أو أي حيوانات أخرى إلى مزارعهم أو إخراجها منها إلا بعد إجراء الفحص الطبي البيطري عليها ، والحصول على تصريح كتابي من إدارة الصحة الحيوانية بالهيئة يفيد الموافقة على دخولها أو خروجها . ولعل السبب في وضع هذا الحظر والجزاء المقرر عنه هو تجنب نقل الأمراض المعدية إلى الأبقار المنتجة للألبان ، سواء من أبقار أخرى أو أي نوع آخر من الحيوانات ، والهدف الرئيسي في ذلك هو المحافظة على بيئة الثروة الحيوانية وصحة المستهلك الألبان.

ثانياً : إلغاء الإعفاءات الضريبية أو الجمركية :

حيث قررت المادة (١٤) من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ - من أجل تشجيع الصناعة - لوزير التجارة والصناعة بناءً على اقتراح مجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة أن يُصدر قراراً بإعفاء المنشآت الصناعية كلياً أو جزئياً من الرسوم الجمركية على وارداتها من الآلات والمعدات وقطع الغيار التي تحتاجها أو المواد الأولية أو السلع الوسيطة أو البضائع نصف المصنعة لأغراضها الإنتاجية.

ثم جاءت المادة (٣٩) من ذات القانون فقررت جواز حرمان المنشآت أو الحرف من هذه المزايا في حالة ارتكاب أي مخالفة لأحكام قانون الصناعة ولائحته التنفيذية ، ومنها مخالفة الاشتراطات البيئية وتخصيص القسائم الصناعية ، وتقليل التلوث في بيئة العمل.

المبحث الثاني

الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية

تناولنا في المبحث الأول من هذا الفصل الجزاءات البيئية المالية ، وقلنا إنها تلك الجزاءات التي تؤثر بصورة مباشرة في الذمة المالية للشخص المخالف الذي تطبق عليه هذه الجزاءات ، وبقي لنا أن نتعرض للجزاءات الإدارية غير المالية ، وقد ذكرنا أن تسمية هذه الجزاءات بغير المالية لا ينبع من كونها لا تمارس أى تأثير على النواحي المالية للمخالف ، وإنما فقط وإن كان لها تأثير على ذمته المالية فإن ذلك يكون بطريقة غير مباشرة.

والواقع أنه ليس معنى عدم مساس هذه الجزاءات بالذمة المالية للمخالف بصورة مباشرة أنها جزاءات أيسر على المخالف من الجزاءات المالية وإنما العكس قد يكون صحيحاً في بعض أنواع هذه الجزاءات ، لا سيما وأنها تمس أو تقيد حقوقاً وحریات هامة بالنسبة للمخالف الذي توقع عليه ، مثل حقه فى العمل ، وحرية التجارة والصناعة مما يجعلها أكثر ردياً وأهمية لحماية البيئة فى بعض صورها.

والواقع أن الجزاءات الإدارية غير المالية التى تهدف إلى حماية البيئة تتعدد بحسب التشريعات المنظمة للبيئة وظروف كل دولة ^(٩٢٣) إلا أنه يمكن القول

^(٩٢٣) درجت بعض التشريعات وبعض الكتابات الفقهية على تناول الإنذار والتنبية والتحفظ من بين الجزاءات الإدارية غير المالية والتي تهدف إلى حماية البيئة ، راجع المادة (٣٩) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ وأ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ - د. محمد حسن الكندري ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨.

والواقع أننا نرى أن الإنذار والتنبية ما هي إلا إجراءات تمهيدية سابقة على إيقاع الجزاء الإداري الغرض منها توعية المخالف وتنبهه إلى أفعاله المخلة بالبيئة ليعمل على إصلاحها بنفسه توفياً لإيقاع الجزاء الإداري عليه في حالة استمرار أو تكرار المخالفة منه. أما التحفظ فهو مجرد تدبير الغرض منه الوقاية من خطر الشئ المتحفظ عليه على البيئة ، وعليه فإنه يدخل في تدابير الضبط الإداري السابق تناولها باعتبار أن الهدف منه الوقاية وليس الردع والجزاء.

إن هناك بعض الجزاءات الإدارية غير المالية الرئيسية التي تنص عليها غالبية التشريعات البيئية والتي تمارس دوراً أكثر أهمية في حماية البيئة ، لذلك سوف نعود إلى تناولها في ثلاثة مطالب ، حيث نتعرض في أولها : إلى وقف أو غلق المنشأة أو النشاط ، ونتناول في ثانيها : وقف أو سحب أو إلغاء الترخيص ، وفي ثالثها : إزالة المخالفات البيئية على نفقة المخالف.

المطلب الأول

غلق المنشأة أو وقف النشاط

يُعتبر غلق المنشأة أو وقف النشاط جزاء عينياً ، الغرض منه منع المنشأة من مزاوله أنشطتها التي تضر بالبيئة ، أو على أقل تقدير وقف نشاط معين لها لما يسببه هذا النشاط من إضرار بالبيئة . ويعتبر هذا الجزاء مؤقتاً لحين القضاء على أسباب إلحاق الضرر بالبيئة أو إصلاح أثارها على أقل تقدير، وهو جزاء فعال من حيث كونه يضع حداً للأنشطة الخطرة على البيئة أو صحة وسلامة الإنسان بصورة مباشرة وسريعة ، مما يساعد كثيراً في عدم تكرار هذه الأفعال المخلة بالبيئة مستقبلاً. (٩٢٤)

لذلك كثيراً ما تنص التشريعات على جزاء غلق المنشأة أو وقف النشاط ، سواء كعقوبة تبعية أو تكميلية للعقوبة الجنائية (٩٢٥) المقررة عن الفعل المضر

(٩٢٤) راجع في تفصيل أكثر كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٥١ - د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٩٧.

(٩٢٥) من ذلك ما نصت عليه المادة (٢٦) من لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة لشؤون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ * للمحكمة في حالة ثبوت الإدانة الحكم فضلاً عن عقوبة الغرامة بمصادرة وسحب الترخيص نهائياً أو لمدة معينة والغلق النهائي أو المؤقت والإزالة وتصحيح الأعمال المخالفة ورد الشيء إلى أصله * وما ورد في المادة (٢٢) من لائحة الإعلانات رقم (١٥٠) لسنة ٢٠٠٦ من أنه * يجوز للمحكمة في حالة ثبوت الإدانة الحكم فضلاً عن الغرامة بإزالة الإعلان المخالف أو مصادرته أو مصادرة المواد المستعملة فيه وسحب ترخيص الإعلان نهائياً أو لمدة معينة وتصحيح الأعمال المخالفة ورد الشيء إلى أصله والغلق النهائي أو المؤقت بحسب الأحوال *.

بالبيئة ، أو كجزاء أصلى تملك الإدارة البيئية حق توقيعه بقرار إدارى منها .
وسوف نتعرض إلى هذه الصورة الأخيرة - باعتبارها تمثل صورة للجزاءات
الإدارية - فى القانون الكويتى والتشريعات المقارنة.

أولاً : جزاء غلق المنشأة أو وقف النشاط فى القانون الكويتى :

لجأت التشريعات البيئية فى الكويت إلى جزاء وقف النشاط أو غلق المنشأة
كثيراً ، بغية ردع مرتكب الأفعال المخلة بالبيئة ، فنجد أن قانون إنشاء الهيئة العامة
للبيئة بالكويت رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ والمعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ قد
عهد فى المادة الثامنة منه لمجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة بوضع النظم والاشتراطات
الواجب توافرها عن تحديد موقع المشروع أو النشاط أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى
منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أى نشاط آخر يودى إلى تلويث البيئة ،
وعهدت ذات المادة للهيئة فى حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات أن تطلب من
الجهات المعنية وقف تنفيذ المشروع أو الأنشطة المخالفة.

كذلك أعطت المادة العاشرة من ذات القانون للمجلس الأعلى للهيئة - بناءً
على اقتراح مجلس إدارة الهيئة ، وبعد اخطار الجهة الرسمية المعنية - أن يقرر
وقف العمل بأى منشأة أو نشاط ، أو منع استعمال أى أداة أو مادة منعاً جزئياً أو
كلياً ، إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلويث للبيئة ، ويكون هذا
الوقف لمدة لا تجاوز أسبوعاً يجوز مدها إلى أسبوع آخر .

وقد سبق أن ذكرنا أن هذا الجزاء منذ تقريره لم يتم استخدامه ولو لمرة
واحدة ، وذلك بسبب اختصاص المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة بإصدار هذه
الجزاءات صعوبة دعوة المجلس الأعلى للهيئة للاجتماع لإصدار مثل هذه القرارات
خاصة مع تشكيله برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء وعضوية مجموعة من
الوزراء تمنعهم المهام الأخرى المسندة إليهم من المرونة فى الاجتماع. (٩٢٦)

كما نصت المادة (٣٩) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة

(٩٢٦) راجع فى تفصيل أكثر ما سبق ذكره بالباب الثانى من البحث ص ١٣٦ .

١٩٩٦ على جزاء الإيقاف الإداري للنشاط ، وذلك في حالة ارتكاب أي مخالفة لأحكام القانون أو لالتحته التنفيذية ، مثل عدم التقيد بكافة الاشتراطات التي تضعها الجهات الحكومية المختلفة للمحافظة على البيئة والأمن العام^(١٢٧) ، أو عدم اتخاذ الاحتياطات الكافية للسلامة الصناعية والوقاية من الحريق ، أو عدم المحافظة على نظافة الطرق العامة والميادين والأرصعة من المخلفات الناتجة عن النشاط ، أو عدم مراعاة القواعد المحلية والدولية الخاصة بحماية البيئة ، ومدى مطابقة النشاط لتلك القواعد.^(١٢٨)

وبجوار الإيقاف الإداري المنصوص عليه في المادة (٣٩) من قانون الصناعة الكويتي نجد أن المادة (٤٣) من ذات القانون^(١٢٩) قد أعطت لرئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة الحق في أن يأمر بإغلاق المنشأة أو مقرر الحرفة الصناعية التي لم تحصل على ترخيص ، وهذا الغلق يعتبر جزاء إدارياً إذ إنه يصدر عن جهة إدارية وليس بالتبعية لعقوبة جنائية.

وقد طبق هذا الجزاء بالفعل على أحد المصانع نظراً لما ثبت من واقع محاضر الضبط للمصنع وما تم فيها من إحالة للنيابة العامة من أن هذا المصنع يُدار بدون ترخيص.^(١٣٠)

^(١٢٧) راجع الفقرة الأخيرة من المادة السابعة من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦.

^(١٢٨) راجع الفقرات (١١ - ١٣ - ١٧) من المادة (٢٩) من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ ، وأيضاً الفقرة الخامسة من المادة (٣٦) من اللائحة التنفيذية للقانون.

^(١٢٩) تنص المادة (٤٣) من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ على أن "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة في أي قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين ، كل من أقام مشروعاً صناعياً أو أحدث أي تغيير في منشأة أو حرفة صناعية قائمة من حيث السعة أو الحجم أو الموقع أو الغرض الصناعي دون الحصول على ترخيص بذلك طبقاً لأحكام هذا القانون ولالتحته التنفيذية ويجوز لرئيس مجلس إدارة الهيئة أن يأمر بإغلاق المنشأة أو مقرر الحرفة الصناعية التي لم تحصل على ترخيص".

^(١٣٠) راجع في ذلك القرار الوزاري رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إغلاق مصنع الشركة البريطانية للخرسانة المسلحة في منطقة ميناء عبد الله " الشعبية الغربية " لممارستها نشاطاً صناعياً بدون الحصول على ترخيص صناعي ، منشور في الجريدة الرسمية ، الكويت اليوم ، العدد ٧٨٣ ، السنة الثانية والخمسون ، الصادر بتاريخ ٢٧ / ٨ / ٢٠٠٦.

كذلك ورد النص على جزائي وقف النشاط والغلق الإداري فى المادة الحادية والعشرين من لائحة المسالخ بالكويت الصادر بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ ، حيث أعطت لمدير عام البلدية أو مساعده المختص فى حالة ما إذا كان فى استمرار تشغيل المسلخ خطر يهدد الصحة العامة أن يأمر بإيقاف نشاطه حتى يتم استيفاء الاشتراطات المطلوبة خلال مدة محددة. (١٣١) وإيقاف النشاط جزاء خطير يترتب عليه وقف كافة المعاملات الإدارية للمسلخ دون غلقه ، وقد أجازت المادة اللجوء إلى جزاء الغلق الإداري ولكن بشرط موافقة مدير عام البلدية ، ونعتقد أنه لا يتم اللجوء إلى جزاء الغلق إلا فى حالة عدم استيفاء الاشتراطات المطلوبة فى المسلخ خلال المدة التى حددتها البلدية وكان النشاط فيها موقوفاً ، وهذا يفهم من تقديم نص المادة لجزاء الإيقاف على الغلق من ناحية ، وكون الغلق لا يتم إلا بموافقة مدير عام البلدية مما يدل على أنه جزاء أشد من الإيقاف من ناحية أخرى.

كما نجد تطبيقاً لجزاء وقف النشاط فى المادة السادسة (١٣٢) من لائحة الأسواق العامة فى الكويت الصادر بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٦ ، إذ جعلت من عدم استيفاء المخالف للشروط والضوابط والأحكام التى وضعتها اللائحة لتنظيم الأسواق مبرراً لوقف مزاولته للعمل فى السوق لمدة لا تزيد على أسبوع ، وعند تكرار المخالفة تكون مدة وقف مزاوله النشاط لا تزيد على شهر ، ويكون الوقف بقرار يصدر من الإدارة المختصة بمراقبة الأسواق.

ثانياً : جزاء غلق المنشأة وإيقاف النشاط فى القانون المصرى :

ورد النص على جزائي غلق المنشأة وإيقاف النشاط فى بعض التشريعات المصرية المتعلقة بحماية البيئة ، من ذلك ما نصت عليه المادة (١٢) من القانون

(١٣١) انظر المادة (٢١) من لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية ، رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ ، الصادر بتاريخ ٢٨ يونيو ٢٠٠٦.

(١٣٢) انظر المادة (٦) من لائحة الأسواق العامة فى الكويت ، الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية ، رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٦ ، الصادر بتاريخ ٢١ أكتوبر ٢٠٠٦.

رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة ، إذ أعطت لمدير عام إدارة الرخص - بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذى يقع فى دائرته المحل - الحق فى إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً ، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإدارى وذلك فى حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة المحل.

كما قررت المادة (٢٩) من القانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦ بشأن المحال العامة إغلاق المحل إدارياً فى عدة أحوال - يتم فيها إحداث أضرار بالبيئة سواء من الناحية الصحية أو الأمنية - ومن هذه الأحوال وود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة المحل ، أو بيع المخدرات أو السماح بتداولها أو تعاطيها فى المحل أو وقوع أفعال مخلة بالأداب والنظام أكثر من مرة. (١٣٣)

وفى إطار المحافظة على البيئة العمرانية نجد أن المادة (١٥) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء فى مصر قد قررت وقف أعمال البناء المخالفة بالطريق الإدارى ، ويصدر بالوقف قرار مسبب من الجهة الإدارية. كما قررت المادة (٦١) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٢ بشأن التخطيط العمرانى بأن توقف الأعمال المخالفة لأحكام القانون أو لائحته التنفيذية بالطريق الإدارى ويكون الوقف بقرار مسبب يصدر من الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم.

وفى إطار حماية الشواطئ البحرية وخط المسار الطبيعى للشواطئ بجمهورية مصر العربية نص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فى المادة (٧٥) منه على جزاء وقف العمل إدارياً ، وذلك بالنسبة للأعمال والإنشاءات التى من

(١٣٣) وقد ورد النص على جزاء الغلق الإدارى فى المادة (٣٠) من القانون رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦ فى شأن الملامى ، وذلك لذات الأسباب التى يتم فيها غلق المحال بصفة عامة والمذكور بالمتن.

شأنها المساس بخط المسار الطبيعي للشاطئ أو تعديله دخولاً في مياه البحر لأكثر من المسافة التي يحددها القانون. (١٢١)

ثالثاً : تطبيق جزم الغلق ووقف النشاط في بعض التشريعات المقارنة الأخرى :

ففي فرنسا يحق للمحافظ طبقاً لنص المادة (L.514.2) من تقنين البيئة في حالة عدم اتباع المنشأة المصنفة لشروط الترخيص الصادر بتشغيلها اتخاذ قرار إداري بإغلاقها ، ويتمتع المحافظ في ذلك بسلطة تقديرية واسعة. (١٢٥) وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص بأن " قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي ترفض توفيق أوضاعها القانونية بالإبلاغ أو الترخيص يُعد إجراءً ضرورياً " (١٢٦)، وقضت المحكمة الإدارية الاستئنافية لمدينة Nancy بأن المحافظ يستطيع اتخاذ قرار بإغلاق المنشأة المخالفة بصورة جزئية. (١٢٧)

وفي المملكة الأردنية الهاشمية قررت المادة (٢٢) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ بشأن حماية البيئة في الفقرة (ب) على أنه يجوز للمدير العام أو من يفوضه أن يوجه إنذاراً خطياً للمنشأة المخالفة ، فإذا لم تزل المنشأة الأسباب الداعية لذلك ، يتم الإحالة للمحكمة ، إلا أن النص أجاز للمدير العام إغلاق المنشأة في حالة ما إذا كانت المخالفة جسيمة.

كما أجازت المادة (١٠) من قانون الحرف والصناعات والمحال الصناعية والتجارية الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣ للحاكم الإداري الذي يقع المحل في دائرة عمله ، بناءً على طلب وزارة الصحة أن يصدر قراراً بإغلاق

(١٢١) راجع المواد (٧٣ - ٧٤ - ٧٥) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(١٢٥) انظر د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٥.

(١٢٦)

- C.E. 20 Février , 1987 , chevalerias, Rec . No. 70751.

(١٢٧)

- CAA de Nancy, 19 Février , 1991, Soc. Soechinor, Rec . No. 89NC00896.

المحل مؤقتاً إلى أن تقضى المحكمة المختصة في المخالفة. وكانت المادة رقم (٧) من ذات القانون قد حددت تلك المخالفات بالدخان والروائح والضوضاء ، وإفساد المياه. (١٣٨)

أما عن الوضع في الجمهورية اللبنانية فقد اشتمل قانون حماية البيئة رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢ على بعض التدابير الإدارية التي وردت في الباب السادس من القانون ، حيث قررت المادة السابعة والخمسون اتخاذ تدابير إدارية في حق المخالفين ويكون ذلك بعد توجيه إنذار خطي يتم تبليغه بالطريقة الإدارية ، ومن هذه التدابير تعليق الترخيص للنشاط ومنع نشاط معين بسبب أخطار جسيمة يسببها للبيئة ، واتخاذ كل تدبير آخر يهدف إلى حماية البيئة.

ونجد في دولة الإمارات العربية المتحدة أيضاً بعض الأمثلة على جزاء الغلق الإداري للمنشأة ، منها : ما نص عليه القانون الاتحادي رقم (٤) لسنة ١٩٨٣ في شأن مزاولة مهنة الصيدلة والمستحضرات الصيدلانية من إغلاق المنشأة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر . وقد تم تطبيق هذا الجزاء بالفعل حيث تم خلال عام ٢٠٠٤ إغلاق ١٤ منشأة لمدد متفاوتة. (١٣٩)

المطلب الثاني

سحب أو إلغاء الترخيص

سحب أو إلغاء الترخيص هو عبارة عن جزاء إداري يصدر بقرار فردي من جهة الإدارة ، وذلك لإخلال المرخص له ومخالفته للقوانين واللوائح ومن بينها التشريعات التي تنظم الوسط البيئي وتعمل على حمايته.

(١٣٨) لمزيد من التفصيل راجع : د. خالد خليل الظاهر ، قانون حماية البيئة في الأردن ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٥٠.

(١٣٩) انظر في تفصيل ذلك : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٨.

ويُعد إلغاء الترخيص من أقسى الجزاءات الإدارية البيئية التي يمكن أن تواجهها منشأة ما لإخلالها بالبيئة. ^(١١٠) فإذا كان جزاءاً غلق المنشأة أو وقف النشاط السابق تناولهما هما جزائين مؤقتين يدوران وجوداً وعدماً مع توافر الأفعال والسلوكيات المخلة بالبيئة في نشاط المنشأة وعملها فإن جزاء إلغاء الترخيص هو جزاء نهائي تلجأ إليه الإدارة في حالة المخالفات البيئية الجسيمة أو عقب اتخاذ جزاءات أيسر لم تجد في إصلاح سلوك المخالف.

أما جزاء سحب الترخيص فإنه يكون مؤقتاً بمدة معينة وهو في ذلك يشبه مع جزائي وقف النشاط وغلق المنشأة ، إلا أنه من ناحية أخرى أشد منهما قسوة إذ يقع في منطقة وسط ما بين غلق المنشأة ووقف نشاطها وإلغاء الترخيص ، وتلجأ إليه الإدارة في حالة عدم جدوى جزائي غلق المنشأة أو وقف النشاط وإذا لم تكن رغبة في إنهاء كل وضع قانوني للمنشأة بإلغاء ترخيصها.

ويجد جزاء سحب الترخيص أو إلغائه تطبيقات عديدة له في التشريعات المهمة بحماية البيئة . ففي دولة الكويت تم النص على هذا الجزاء في المادة الثامنة من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ ، حيث أعطت للهيئة العامة للبيئة في حالة مخالفة المنشآت والمشروعات للنظم والاشتراطات البيئية - ومنها إجراء دراسات المربود البيئي الواجب توافرها عند تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أي منشأة أو إنتاج مواد ، أو القيام بعمليات أو أي نشاط آخر - الحق في سحب تراخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة.

كما ورد النص على جزاء إلغاء الترخيص في المادة (١٥) من اللائحة

^(١١٠) جدير بالذكر أن إلغاء الترخيص لا يرتبط فقط بوجود مخالفات بيئية ناتجة عن نشاط المنشأة أو المشروع ، وإنما يتم اللجوء إلى هذا الجزاء في حالة عدم استيفاء المنشأة أو المشروع للاشتراطات الأساسية التي أوجب القانون توافرها فيه أو إذا تم وقف العمل بالمشروع أو المنشأة لأكثر من المدة التي يحددها القانون ، أو إذا صدر حكم نهائي بإزالة المنشأة. راجع في ذلك تفصيلاً : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٥٢.

التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة والصادر بقرار رئيس مجلس إدارة الهيئة رقم (٢١٠) لسنة ٢٠٠١ حيث قررت هذه المادة لجهة الإدارة المانحة لترخيص إنتاج واستيراد وتصدير المواد الكيميائية الحق في إلغاء الترخيص إذا ثبت خطورة المنتج بيئياً أو صحياً أو إمكانية إنتاجه بتعديلات متطورة يكون من شأنها تحسين البيئة والمحافظة عليها.

وفي مجال حماية بيئة الطرق العامة وتخصيصها في غرضها الأصلي لمرور المركبات والمشاة لجأت المادة السابعة من لائحة تراخيص استغلال المساحات والأرصعة العامة للاستغلال التجاري الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٦ إلى جزاء إلغاء الترخيص ، حيث أعطت لبلدية الكويت الحق في إلغاء الترخيص الصادر باستغلال الأرصفة والمساحات في أي وقت بناءً على طلب الجهات المعنية أو لأي سبب آخر ، ويدخل في ذلك الإخلال ببيئة الطرق العامة وتخصيصها للنفع العام.

وفي ذات النطاق قرر قانون المرور الكويتي رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ في المادة (٤٢) منه جزاء سحب الترخيص في حالة الإخلال بأمن بيئة الطرق العامة ، حيث أعطت هذه المادة لمدير عام الإدارة العامة للمرور الحق في سحب رخصة السوق أو إجازة تسيير المركبة مع لوحاتها أو الاثنين معاً سحباً إدارياً لمدة أقصاها أربعة أشهر في عدة أحوال ؛ منها : قيادة مركبة فاقدة لأي شرط من شروط الأمن والمتانة التي تبينها اللائحة التنفيذية للقانون ، ومن هذه الشروط انبعاث أبخرة من عادم المركبة أكثر من الحدود المسموح بها ، أو قيادة مركبة تصدر منها أصوات مزعجة ، أو ينبعث منها دخان كثيف ، أو رائحة كريهة ، أو تتطاير أو تسيل منها أو من حمولتها مواد قابلة للاشتعال أو مضرّة بالصحة.

وفي مجال حماية البيئة من مخاطر استخدام الأشعة المؤينة ، نجد أن المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها في دولة الكويت ، قد أعطت للجنة الوقاية من الإشعاع الحق في إلغاء الترخيص الصادر باستخدام الأشعة المؤينة ، أو العمل

بها ، أو استيراد أو تصدير أو تصنيع أو حيازة أو تداول أو نقل أو التخلص من أجهزة الأشعة أو المواد المشعة في عدة أحوال ؛ منها : مخالفة المرخص له للشروط والواجبات التي حددها القانون للوقاية من المخاطر البيئية في هذا الشأن ، أو إذا تبين وجود خطر على المرخص له أو العاملين لديه أو الغير نتيجة تعرضهم للأشعة المؤينة.

وفي مجال حماية بيئة المنشآت الصناعية أجازت المادتان (٣٩ - ٤١) من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ لمجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة اللجوء إلى جزاء إلغاء الترخيص للمنشأة الصناعية في عدة حالات ؛ منها : استخدام القسيمة الصناعية في غير الأغراض المخصصة لها ، أو إذا خالف صاحب الترخيص أيأ من الشروط التي مُنح الترخيص بمقتضاها ويدخل فيها مراعاة الاشتراطات الخاصة بحماية البيئة في المنشأة الصناعية.

كما تم اللجوء إلى جزاء سحب الترخيص في نطاق حماية بيئة الأسماك والأحياء البحرية ، حيث ورد النص في المادتين الأولى والثانية من قرار الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٦٧١) لسنة ١٩٨٩ على حق الهيئة في سحب ترخيص أى سفينة صيد يتم ضبطها وهي تمارس الصيد بالمياه الإقليمية الكويتية بطريقة مخالفة لما هو وارد برخصة الصيد الممنوحة للسفينة ، مثل التقيد بمعدات معينة ، أو مواسم معينة للصيد ، أو مواقع يُحظر الصيد فيها ، ويكون سحب الترخيص لمدة ثلاثة شهور من تاريخ ضبطها وتتضاعف المدة في حالة تكرار المخالفة للمرة الثانية ، أما إذا تم وقوع المخالفة للمرة الثالثة فيتم إلغاء رخصة الصيد نهائياً.

وفي جمهورية مصر العربية تم اللجوء إلى جزاء سحب الترخيص في المادة (٧١)^(١١١) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ حيث

^(١١١) تنص المادة (٧١) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على أن "تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المواصفات والمعايير التي تلتزم بها المنشآت الصناعية التي يُصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحويل وذلك بعد معالجتها . -

أجازت للجهة الإدارية المختصة بمنح تراخيص التصريف بالبيئة المائية ، جواز سحب الترخيص الصادر للمنشأة ، إذا ثبت بعد إجراء تحليل دورى لعينات المخلفات السائلة المصروفة من المنشأة وجود مخالفة تتجاوز الحدود المسموح بها بما يؤدي إلى الإضرار بالبيئة المائية.

وفى الاتجاه ذاته قررت المادة الثالثة^(٩٤٢) من القانون رقم (٤٨) لسنة

- وعلى الجهة الإدارية المختصة المحددة فى اللائحة المذكورة إجراء تحليل دورى فى معاملها لعينات المخلفات السائلة المعالجة وإخطار الجهات الإدارية المختصة بنتيجة التحليل . وفى حالة المخالفة يمنح صاحب الشأن مهلة مدتها شهر واحد .لمعالجة المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة ، فإذا لم تتم المعالجة خلال المهلة المثلر إليها أو ثبت من التحليل خلالها أن استمرار الصرف من شأنه إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة المائية ، يوقف التصريف بالطريق الإدارى ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة وذلك دون الإخلال بالعقوبات الواردة بهذا القانون.

كما تحدد اللائحة التنفيذية المواد الملوثة غير القابلة للتحلل والتي يحظر على المنشآت الصناعية تصريفها فى البيئة المائية * .

^(٩٤٢) تنص المادة (٣) من قانون حماية نهر النيل رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ على أن " تجرى أجهزة وزارة الصحة فى معاملها تحليلاً دورياً لعينات من المخلفات السائلة المعالجة من المنشآت التى رخص لها بالصرف فى مجارى المياه وذلك فى المواعيد التى تحددها بالإضافة إلى ما تطلبه وزارة الرى من تحليل فى غير المواعيد الدورية. وتكون أجهزة وزارة الصحة مسئولة عن أخذ العينات وتحليلها على نفقة المرخص له ، الذى يجب أو يودع مبلغا لدى الوزارة يتم تحديده طبقاً لنوعية المخلفات على ذمة تكاليف أخذ العينات ونقلها وتحليلها.

ويتم إخطار وزارة الرى وصاحب الشأن بنتيجة التحليل ، فإذا تبين أن المخلفات السائلة التى تصرف فى مجارى المياه مخالفة للمعايير والمواصفات المنصوص عليها بالترخيص الممنوح ولا تمثل خطورة فورية وجب على صاحب الشأن خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إخطاره بذلك أن يتخذ وسيلة لعلاج المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة وأن يتم فعلا خلال هذه المهلة إجراء المعالجة واختبارها.

وإذا لم يتم المعالجة عند انتهاء مهلة الثلاثة أشهر أو ثبت عدم صلاحيتها قامت وزارة الرى بسحب الترخيص الممنوح لصاحب الشأن ووقف الصرف على مجارى المياه بالطريق الإدارى.

١٩٨٢ فى شأن حماية نهر النيل والمجارى المائية من التلوث جزاء سحب الترخيص الممنوح لصاحب الشأن بالصرف على مجارى المياه العذبة إذا تبين من نتيجة تحليل العينات التى تجربها وزارة الصحة فى معاملها للمخلفات السائلة المصروفة فى بيئة المياه العذبة أنها تخالف المواصفات والمعايير المحددة وفقاً لأحكام هذا القانون وبصورة تمثل خطراً فورياً على تلوث مجارى المياه العذبة.

والواقع أنه قد يبدو وجود تشابه كبير بين جزاء سحب الترخيص المقرر فى المادة (٧١) من قانون البيئة المصرى والمادة الثالثة من قانون حماية نهر النيل مما يودى إلى القول بإمكان الاستغناء عن أحد النصين وبقاء الآخر ، إلا أن هذا مردود عليه بأن جزاء سحب الترخيص الوارد فى قانون البيئة المصرى هو جزاء عام ينطبق على بيئة المياه العذبة سواء كانت نهر النيل أو الترعى أو المياه الجوفية أو المصارف الأخرى ، كما ينطبق أيضاً على بيئة المياه المالحة سواء كانت بحاراً أو بحيرات ، فى حين أن جزاء سحب الترخيص الوارد فى المادة الثالثة من قانون حماية نهر النيل هو جزاء خاص لا ينطبق إلا بشأن التصريف فى بيئة المياه العذبة ، وهو ما يستدعى بالضرورة اختلاف المعايير المحددة للقول بأن التصريف ضار بالبيئة من عدمه ، مما يحتاج الأمر معه إلى نظام قانونى مختلف لكل منهم إذ إن الضوابط والمعايير التى يخضع لها التصريف فى المياه العذبة تكون أشد وأكثر انضباطاً من تلك التى يخضع لها التصريف فى المياه المالحة ولعل ذلك راجع إلى أن استخدام المياه العذبة فى الشرب والزراعة يحتاج إلى درجة معينة من النقاوة وعدم التلوث.

وفى الإطار ذاته فرضت المادة الخامسة من قانون حماية نهر النيل والمجارى المائية جزاء إلغاء الترخيص بالنسبة للعائمات السكنية والسياحية وغيرها الموجودة فى مجرى نهر النيل وفرعيه وذلك فى حالة إذ ثبت تصريفها

- أما إذا تبين من نتيجة تحليل العينات أنها تخالف المواصفات والمعايير المحددة وفقاً لأحكام هذا القانون وبصورة تمثل خطراً فورياً على تلوث مجارى المياه فيخطر صاحب الشأن بإزالة مسببات الضرر فوراً وإلا قامت وزارة الري بذلك على نفقته أو قامت بسحب الترخيص الممنوح له ووقف الصرف على مجارى المياه بالطريق الإدارى.

لمخلفاتها السائلة أو الصلبة في نهر النيل أو مجاريه المائية أو على ضفافه.

ومن أجل حماية بيئة المحال الصناعية والتجارية نصت المادة السادسة عشرة من القانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ ، والمادة ثلاثون من القانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦ على عدة حالات تلغى فيها رخصة المحل إلغاء إدارياً ، ومنها : إذا أصبح المحل غير قابل للتشغيل ، أو أصبح فى استمرار إدارته خطراً داهماً على الصحة العامة أو الأمن العام ، أو إذا أصبح المحل غير مستوفٍ للاشتراطات البيئية الواجب توافرها فيه سواء من حيث الموقع أو التهوية أو سلامة بيئة العمل داخله ، أو فى حالة عدم مراعاة القواعد المتعلقة بالتخلص من النفايات والنظافة العامة.

وحرصاً على المحافظة على بيئة الطرق العامة تم فرض جزاء إلغاء الترخيص فى المادة التاسعة^(١٢) من القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ فى شأن إشغال الطرق العامة ، إذ أجازت للسلطة المختصة وفقاً لما تتطلبه مقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدينة أن تصدر قراراً إدارياً بإلغاء الترخيص أو إنقاص مدته أو تقليص المساحة المرخص فى إشغالها.

ويلاحظ على هذا الجزاء أمران ؛ الأول : أن جزاء إلغاء الترخيص يتم فرضه مراعاة للاعتبارات البيئية الخاصة بالتنظيم والعمران وحماية الصحة البيئية حتى فى حالة عدم وجود إخلال بذلك من جانب المرخص له ، كما لو اكتشفت

^(١٢) تنص المادة (٩) من القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ فى شأن إشغال الطرق العامة على أن " للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدينة أن تصدر قراراً بإلغاء الترخيص أو بإنقاص مدته أو المساحة المرخص فى إشغالها على أن ترد رسم الإشغال كله أو جزءاً بنسبة ما انقضت من مدة الترخيص أو من مساحة الإشغال حسب الأحوال.

وعلى المرخص له إزالة الإشغال فى الأجل الذى تحدده السلطة المختصة على ألا يقل هذا الأجل عن أربع وعشرين ساعة من وقت إبلاغه بالقرار المشار بالطريق الإدارى وإلا انتهت فى شأنه أحكام المادة ١٢ ."

الإدارة بعد منحها للترخيص أنه يُشكل خطراً على البيئة دون ثمة خطأ يُنسب للمرخص له ولكن لتقدير الإدارة غير السليم للأمور بمنحها الترخيص في مناطق معينة .^(٩١٤) الأمر الآخر : أن المشرع حاول قدر الإمكان التوفيق بين الاعتبارات البيئية ومصلحة المرخص له ، وذلك عن طريق اللجوء لنظام الإلغاء الجزئى أو التدرج فى الإلغاء - بحسب الأحوال - وما ذلك إلا نتيجة لعدم وجود خطأ من جانب المرخص له فى الإضرار بالبيئة كما سبق القول.

وفى النطاق ذاته تضمن قانون المرور المصرى جزاء إلغاء وسحب ترخيص المركبة ، وسحب اللوحات المعدنية ، وإلغاء وسحب رخصة القيادة وذلك بقرار إدارى وذلك فى المادتين (٤٢ - ٧٢ مكرر) فى حالة وجود مخالفات تضر ببيئة الطرق العامة ، مثل : استعمال الأنوار المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة على وجه مخالف للمقرر فى شأن استعمالها^(٩١٥) ، أو قيادة مركبة آلية بسرعة تجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة أو بطريقة تعرض الممتلكات للخطر^(٩١٦) ، أو استعمال أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر فى شأن استعمالها.^(٩١٧)

^(٩١٤) والواقع أن سوء تقدير الإدارة للتخطيط السليم للبيئة العمرانية سواء فى المناطق السكنية النموذجية أو غيرها عن طريق السماح بالترخيص لبعض المحلات التى لا تتلاءم مع طبيعة وتنسيق المنطقة السكنية كثيراً ما يثير مشاكل عديدة عقب ذلك ناتجة عن ممارسة النشاط الصناعى أو التجارى بالمنطقة السكنية ، ففى إحدى الدعاوى أقام صاحب منزل قريب من محل بقالة دعوى بطلب غلق البقالة وذلك نظراً لما تسببه من إخلال بالسكنية العامة وإغلاق لراحة الجمهور إذ إن الترخيص بمباشرة النشاط لمحل البقالة كان بمنطقتي الصباحية فى منطقة سكنية بالمخالفة للقرارات الوزارية واللوائح المعمول بها فى هذا الخصوص . وقد كلفت المحكمة طلبات الطاعن بأنها طعن على قرار وزارة التجارة والصناعة بالترخيص بفتح المحل المذكور فى المنطقة السكنية.

راجع حكم محكمة التمييز ، الصادر فى الطعن رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠١ إدارى ، بجلسته ١٥ / ١٠ / ٢٠٠١ ، سبق الإشارة إليه.

^(٩١٥) انظر الفقرة رقم ٣ من المادة (٧٢ مكرر) من قانون المرور المصرى.

^(٩١٦) انظر الفقرة رقم ١٠ من المادة (٧٢ مكرر) من قانون المرور المصرى.

^(٩١٧) انظر الفقرة رقم ١٥ من المادة (٧٢ مكرر) من قانون المرور المصرى.

ولغرض حماية البيئة الصحية ، تم فرض جزاء إلغاء الترخيص فى القرار بقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٧ بشأن الباعة المتجولين حيث قررت المادة السابعة^(١٤٨) من القانون جواز إلغاء ترخيص البائع المتجول إذا ثبت أنه مصاب بأحد الأمراض المعدية أو الجلدية أو الطفيليات ، أو كان حاملاً لأحد الجراثيم المسببة للأمراض المعدية ، أو مخالطاً لمصاب بمرض معد أثناء مدة المراقبة.

وفى دولة الإمارات العربية المتحدة لجأت العديد من التشريعات البيئية إلى جزاء سحب الترخيص وإلغائه.^(١٤٩) من ذلك ما نص عليه القانون الاتحادى لحماية البيئة وتنميتها رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ فى المادتين رقم (٣ ، ٨) من جواز سحب تراخيص المنشآت والمشاريع والمحال الخاضعة لعمل دراسات تقييم التأثير البيئى إذا ما أخلت بشروط الترخيص التى تتطلب هذه الدراسات ونجم عن ذلك مشاكل بيئية ذات أهمية خاصة.

وقد بين القانون الاتحادى لحماية البيئة وتنميتها واللوائح المنفذة له الحالات التى يجوز فيها إلغاء تراخيص المنشآت أو المشاريع أو المحلات العامة نظراً لوجود أضرار بيئية تنتج عن ممارستها لنشاطها، ومن هذه الحالات : عدم التزام صاحب المشروع أو المنشأة أو المحل العام بإجراء التحاليل الدورية التى تتطلبها القانون بشأن المخلفات والملوثات الناتجة عن المشروع أو النشاط ، أو إذا أضحى استمرار تشغيل المشروع أو المنشأة يشكل خطراً داهماً على مكونات البيئة المختلفة بصورة يصعب تداركها.

كما تم اللجوء إلى جزاء سحب الترخيص من أجل حماية بيئة الأسماك والأحياء البحرية فى المياه الإقليمية الإماراتية ، حيث قرر القانون الاتحادى رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية فى المادتين (٥٢ ، ٥٣) جواز سحب رخصة قارب الصيد الذى يخالف أحكام القانون

^(١٤٨) انظر الفقرة (أ) من المادة (٧) من قانون الباعة المتجولين المصرى.

^(١٤٩) راجع فى تفصيل أكثر : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٣ وما بعدها.

المتعلقة بحماية بيئة الأحياء البحرية لمدة تزيد على ستة أشهر.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية قرر قانون الطاقة النووية رقم (١٤) لسنة ١٩٨٧ جزاء إلغاء الترخيص ، حيث أعطى للوزير المختص بناء على اقتراح الهيئة المسنولة عن الطاقة النووية الحق في إلغاء الترخيص بالعمل بالمصادر المشعة ومنع استخدامها في عدة حالات ؛ منها إذا تبين للوزير وجود خطر على البيئة أو على المرخص له أو العاملين لديه نتيجة لتعرضهم للأشعة المؤينة ، أو إذا تبين أن المرخص له قدم بيانات غير صحيحة أو لجأ إلى طرق غير مشروعة ترتب عليها صدور مقرر للترخيص.

المطلب الثالث

الإزالة

يقصد بالإزالة بصفة عامة إعدام أو محو الأعمال المخالفة ، ورفع أثارها من الوجود محواً كلياً أو جزئياً. (١٥٠) ويقصد بها كجزاء إداري في نطاق حماية البيئة إزالة المنشآت أو المشروعات أو الأعمال المخلة بالبيئة بقرار إداري يصدر عن الجهة المختصة إذا لم يتم المخالف بإزالتها في المدة التي تحددها له الإدارة ، لجعلها لا تشكل خطورة أو إخلالاً بالوسط البيئي.

وعلى ذلك فإن جزاء الإزالة يُعتبر من أشد الجزاءات الإدارية البيئية على الإطلاق ، ذلك أنه يأتي على المخالفة البيئية ويمحوها محواً كلياً ونهائياً لا رجعة فيه ، فإذا كان جزاء الغلق أو وقف النشاط مؤقتاً بطبيعته ، وإذا كان سحب الترخيص أو إلغاؤه ينهي الوجود القانوني للمشروع أو المنشأة دون أن يمس أساساً مادياً بها فإن الإزالة يُضاف على أنها توصف بأنها جزاء نهائي وغير مؤقت فإنها تنهي الوجود المادي للمخالفة البيئية . وعلى ذلك فغالباً ما ينص المشرع على جزاء الإزالة عقب جزاءات غلق المنشأة أو وقف النشاط أو سحب

(١٥٠) راجع في ذلك : د. السيد أحمد مرجان ، تراخيص أعمال البناء والهدم ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .

الترخيص أو إلغائه إذا ما كانت هذه الجزاءات غير كافية في التقليل من خطورة المخالفة على البيئة أو إذا لم يكف المخالف رغم توقيع أحد هذه الجزاءات عليه عن الإضرار بالبيئة ، فالإزالة تواجه في أغلب حالاتها فعلاً جسيماً وخطيراً على البيئة.

وغالبا ما تلجأ التشريعات المتعلقة بحماية بيئة الطرق العامة ، والبيئة العمرانية والأثرية ، وحماية الأملاك العامة للدولة للإزالة كجزاء إداري.

وكثيراً ما تلجأ التشريعات البيئية لجزاء الإزالة من أجل حماية البيئة وذلك لفاعليته في تحقيق هذه الحماية ويكون لجوئها له إما كجزاء منفصل وأصيل ، أو كعقوبة تكميلية أو تبعية للعقوبة الجنائية. (٩٥١)

ففي دولة الكويت اشترطت المادة (١٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ ، والمادة (٨٧) من اللائحة التنفيذية للقانون لإمكان إتمام الصلح مع المخالف ضرورة أن يقوم بإزالة مصادر التلوث أو الضرر على نفقته الخاصة. (٩٥٢)

وقد يقال أن الإزالة الواردة في هذه المادة ليست جزاء إدارياً إذ إن الذي

(٩٥١) تنص المادة (١٣) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ على أن "مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف النظم والاشتراطات المنصوص عليها في المادة الثامنة أو خالف قرار الوقف المنصوص عليه في المادة العاشرة من هذا القانون ويجوز للمحكمة بالإضافة إلى ذلك أن تقضى بمصادرة الأشياء التي تسببت في تلوث البيئة أو الإضرار بها مع إلزام الجهة المسببة للتلوث أو الضرر بتحمل جميع التكاليف اللازمة لمعالجة الأضرار التي تلحق بالبيئة وتكون نتيجة مباشرة للمخالفة ، وبإزالة التلوث على نفقتها أو غلق الأماكن التي يكون العمل فيها مصدراً للتلوث وذلك لمدة لا تتجاوز ثلاثة شهور، فإذا تكرر ارتكاب المخالفة جاز للمحكمة أن تحكم بإلغاء الترخيص".

(٩٥٢) انظر المادة (١٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة ، والمادة (٨٧) من اللائحة التنفيذية رقم (٢١٠) للقانون.

يقوم بها هو المخالف نفسه وتتم على نفقته وهو مردود عليه بأن المخالف ليس حراً في القيام بالإزالة من عدمه وإنما هو مجبر على ذلك ، هذا من ناحية ، كما أن أعمال الإزالة التي يقوم بها المخالف إنما تتم تحت إشراف وتوجيه الإدارة المختصة بما يؤدي إلى محو كافة آثار المخالفة من ناحية أخرى ، والواقع أن إلزام المخالف بالقيام بتنفيذ الإزالة بنفسه ما هو إلا نوع من ضمان الفاعلية في تحقيق الردع الكافي للمخالف حين يجد نفسه مجبراً على إزالة أفعاله المخالفة للبيئة بذات اليد التي صنعت المخالفة.

كما تم اللجوء إلى جزاء الإزالة من أجل حماية النواحي الجمالية في بيئة الطرق العامة ، وذلك بعدم السماح بوجود لوحات إعلانية غير مرخص بها تخل بجمال وتنسيق الطريق العام وتؤدي بينته ، فقد أعطت المادة (١٣) من لائحة الإعلانات الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٥٠) للبلدية الحق في إزالة جميع الإعلانات غير المرخصة دون إنذار ، كما يكون لها إزالة الإعلانات المخالفة لشروط الترخيص بعد إنذار المرخص له وذلك دون تحملها بأي مسئولية عما يترتب عن أعمال الإزالة من أضرار.

ومن أجل مراعاة تنسيق بيئة المدن والمناطق السكنية على أحسن حال فرضت المادة السابعة من لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجي الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٧ جزاء الإزالة في حالة وجود أي مخالفة لشروط الزراعة التجميلية ، حيث تقوم البلدية بإنذار المخالف أولاً بضرورة الالتزام بشروط الترخيص وإزالة التعديلات وذلك في خلال ١٥ يوماً من تاريخ الإنذار وفي حالة عدم قيامه بإزالة المخالفة تتم الإزالة بالطرق الإدارية على نفقته دون إخلال بالعقوبات الجنائية.

كما تم اللجوء إلى جزاء الإزالة من أجل حماية أملاك الدولة حيث قررت المادة (١٩) من المرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٠ بشأن نظام أملاك الدولة المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٨ للدولة الحق في أن تزيل أي تعرض أو تعدٍ يقع على أملاكها بالطرق الإدارية وذلك على نفقة المخالف ،

ودون أن يكون للمعترض أو المتعدي أي حق في طلب التعويض ، وقد لقي هذا الحق تطبيقاً له في إحدى القضايا^(١٥٣) حيث أقام أحد الأفراد حديقة منزلية وصرف عليها الكثير من الجهد والمال ، واستمر بقاؤها أمام منزله نحو خمسة عشر عاماً إلا أن جرافات البلدية داهمتها وأزالتها، فأقام دعواه بطلب التعويض ضد البلدية وشخص آخر آلت إليه ملكية أرض الحديقة ولكن المحكمة رفضت دعواه وردت على أوجه دفاعه حسب التفصيل الآتي:

" وحيث إن الطعن أقيم على أربعة أسباب ، ينعي الطاعن بالسبب الأول منها: على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله، وفي بيان ذلك يقول إن الحكم أقام قضاءه بتأييد حكم أول درجة القاضي برفض طلب التعويض ، استناداً لما قرره المادة ١٩ من القانون رقم ١٠٥ / ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة التي تقضى بأن لا ينشأ أي حق لشخص طبيعي أو معنوي على أملاك الدولة وبالمخالفة لأحكام ذلك القانون، ولا يترتب أي أثر قانوني على وضع اليد عليها بقصد تملكها أو غير ذلك ، وأن للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعدٍ يقع على هذه الأملاك بالطريق الإداري، دون أن يكون للمعترض أو المتعدي الحق في التعويض، في حين أنه لم يقصد التعدي على أملاك الدولة، وأنه أنشأ حديقة لتجميل مسكنه، ولتسر الناظر إليها، وأنه ولئن كان لم يستصدر ترخيصاً من البلدية، إلا أن البلدية من جانبها لم تطلب منه ذلك على مدى خمسة عشر عاماً ، ثم فوجئ بقيامها بإيعاز من المطعون ضده الأول ، بإزالة الحديقة دون صدور قرار إداري بالإزالة، بما يوفر ركن الخطأ في هذا العمل المادي، ويستوجب تعويضه عما أصابه من أضرار مادية وأدبية ، وإذا أخذ الحكم المطعون فيه بخلاف هذا النظر، فإنه يكون معيباً مستوجباً تمييزه. وحيث إن هذا النعي مردود ، ذلك أن النص في الفقرة الثانية من المادة ١٩ من القانون رقم ١٠٥ / ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة ، بعد تعديلها بالمرسوم بقانون رقم ١٩٨٨/٨

(١٥٣) حكم محكمة التمييز ، الصادر بجلسة ٨ / ٥ / ٢٠٠٧ في الطعن رقم (١١٠٩) لسنة ٢٠٠٥ إداري - حكم غير منشور.

على أن : للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعدٍ يقع على أملاكها بالطرق الإدارية على نفقة المخالف، ودون أن يكون للمتعرض أو المتعدي حق التعويض، وذلك مع عدم الإخلال بما يترتب لها من تعويضات، وفي المادة السادسة من قرار وزير المالية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ سالف الذكر على أنه : يكون تأجير أملاك الدولة الخاصة العقارية بموجب عقد إيجار أو ترخيص بالانتفاع المؤقت ثابتاً بالكتابة ومستملاً على الشروط الجوهرية وبخاصة الشروط غير المألوفة في الإيجار العادي ، وكان القرار الصادر من وزير الدولة للشؤون البلدية رقم ٩٩ / ١٩٨٨ بناءً على تفويض وزير المالية قد تضمن تخويل أجهزة البلدية إزالة جميع الحوائق والمزروعات غير المرخص بها ، بما يدل ، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة ، على أن المشرع حظر كأصل عام التعدي أو وضع اليد على أملاك الدولة بقصد تملكها أو التصرف فيها أو الحجز عليها لصالح الأفراد، كما حظر حيازتها أو الانتفاع بها بغير ترخيص سابق من الجهة الإدارية المختصة، ورتب على إشغال أي من هذه الأملاك بالمخالفة لهذا الحظر أن أجاز للدولة إزالة التعديات أو الإشغالات دون ترخيص بالطريق الإداري، وعلى نفقة المخالف ومهما طال امت هذه المخالفة دون أن يكون له الحق في التعويض ."

وفي مجال المحافظة على هدوء وسكون البيئة عن طريق منع الضوضاء تم فرض جزاء الإزالة بمقتضى المادة العاشرة من لائحة المحلات العامة والمقنعة للراحة والمضرة بالصحة الصادرة بقرار رئيس بلدية الكويت رقم (٣٣٦٧) لسنة ١٩٨١ ، حيث أعطت الحق للبلدية إذا ثبت لها أن استمرار أحد المحلات العامة أو المقنعة للراحة أو المضرة بالصحة يؤدي إلى ضرر بالصحة أو ينطوي على إخلال بالسكينة أن تلزم صاحب المحل المقلق للراحة بإزالة أسباب الضوضاء ، ولا يجوز مواصلة تشغيل المحل قبل إزالتها.

وفي جمهورية مصر العربية درجت بعض نصوص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على تقرير جزاء إزالة المخالفة البيئية كعقوبة تكميلية للعقوبة الجنائية ،

يكون الحكم بها وجوبياً في بعض الأحوال وجوازياً في أحوال أخرى. (٩٨) ومع ذلك لا يخلو القانون من اللجوء إلى الإزالة كجزاء إدارى . حيث قررت المادة (٩٨) من القانون أنه في حالة وقوع المخالفتين البيئيتين المنصوص عليهما في المادتين (٧٣ - ٧٤) من القانون والمتعلقتين بإقامة منشآت على الشواطئ البحرية للجمهورية لمسافة ٢٠٠ متر إلى الداخل من خط الشاطئ دون موافقة الجهة الإدارية المختصة ، أو القيام بأى عمل يكون من شأنه المساس بخط المسار الطبيعي للشاطئ أو تعديله دخولاً في مياه البحر أو انحصار عنه دون موافقة الجهة الإدارية المختصة (٩٩) يكون للجهة الإدارية في حالة وقوع هاتين المخالفتين

(٩٨) راجع المولد أرقام (٨٩ - ٩٠ - ٩١ - ٩٢ - ٩٦) من قانون البيئة المصرى.

(٩٩) والواقع أن المخالفات المتعلقة بالمساس بخط الشاطئ والدخول في مياه البحر كثيراً ما تقع في سواحل جمهورية مصر العربية ففي إحدى القضايا التى أقامتها جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية ضد بعض الجهات الإدارية المختصة طلبت الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرارات الصادرة من الجهة الإدارية بالتصريح بإقامة أندية للشرطة والمعلمين والقوات المسلحة داخل حرم البحر بالمنطقة الواقعة بشاطئ رشدى ومصطفى كامل بالإسكندرية وشرحت الجمعية دعواها بأن محافظ الإسكندرية أصدر عدة قرارات تضمنت الترخيص لتفاحة المعلمين ووزارة الدفاع ووزارة الداخلية بإقامة ثلاثة أندية فنية داخل حرم البحر بدون ترخيص من حى شرق طبقاً لأحكام القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء بغير امتناع هذه الجهات عن وضع لافتة توضح طبيعة هذه الأعمال والمساحة التى تشملها ورقم الترخيص الصادر لها ومخالفاً كذلك المادتين (٧٣ و ٧٤) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فى شأن البيئة اللتين تحظران إقامة أية منشآت على شواطئ البحر داخل مسافة مائتى متر أو إجراء أى أعمال يكون من شأنها المساس بخط المسار الطبيعي للشواطئ أو تعديلها دخولاً في مياه البحر كما لم يتم دراسة التأثير البيئى للمنشآت قبل الشروع فى تنفيذ الأعمال . وأضافت الجمعية أن شاطئ البحر من الأموال العامة التى تخرج بطبيعتها عن التعامل فلا يجوز تمكين الأفراد من تملكها والاستئثار بها على خلاف أحكام الدستور والقانون وحرمان باقى فئات الشعب من التمتع بهذا المرفق الحيوى الذى أنفقت عليه الدولة مبالغ طائلة فى سبيل تنمية السياحة الداخلية وزيادة مساحة الرؤية الجمالية لشاطئ البحر دون عوائق مرتفعة تحرم الجمهور من الاستمتاع بالشواطئ وهو ما يجعل القرارات المطعون فيها مخالفة للقانون وتوجب على إدارة التنظيم المختصة بحى شرق المبادرة إلى وقف الأعمال المخالفة باعتبار أنه يجرى تنفيذها بدون ترخيص ومن -

- شأنها أن تحجب التطوير الجمالى للمنطقة المقامة بها هذه المباني وتشوه وضعها العمرانى والسياحى الذى يستفيد منه جمهور المواطنين ويعود عليهم بالمنفعة المادية بزيادة مولد السياحة.

وقد قررت المحكمة فى هذه الدعوى أن شواطئ البحار هى بحسب طبيعتها من الأموال العامة التى تحظر المادة (٨١) من القانون المدنى التصرف فيها أو تملكها بالتقادم كما أوجبت المادتان (٣٠ و ٣٣) من دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١ على كل مواطن احترامها ودعمها وحمايتها وفقاً لأحكام القانون كما توجب على أجهزة الدولة المنوط بها الإشراف عليها حماية الانتفاع بها ورد العدوان عليها بحيث تظل مخصصة للانتفاع العام بها ولا يجوز التصرف فيها إلا على سبيل الانتفاع المؤقت الذى يكون متفقاً مع الغرض الذى أعدت له كإقامة الكنائس والشاليهات والأعمال المؤقتة التى تخدم روادها وغداً مسلماً لأن للجهة المشرفة على المال العام سلطة تقديرية واسعة فى إنهاء التراخيص المؤقتة فى أى وقت لدواعى المصلحة العامة فلا يجوز لها ترسيخ الانتفاع على وجه دائم وإلا انقلب الترخيص إلى عقد تصرف فى مال عام على خلاف المبادئ المستقرة فى أسلوب التعامل مع طالبى الترخيص بجزء من هذا المال.

ومن حيث إن المستظهر من الأوراق بالتقدير اللازم للفصل فى الطلب المستعجل أن محافظ الإسكندرية أصدر القرارات المطعون فيها بالتصريح لنقابة المعلمين ونادى ضباط الشرطة ونادى ضباط القوات المسلحة بردم جزء من البحر فى المنطقة الممتدة من شاطئ رشدى حتى نهاية شاطئ مصطفى كامل لإقامة ثلاثة أندية لهذه الجهات بالمخالفة للمادة (٧٤) من قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ والتى تنص على أنه (يحظر إجراء أى عمل يكون من شأنه المساس بخط المسار الطبيعى للشاطئ أو تعديله دخولاً فى مياه البحر أو انحساراً عنه إلا بعد موافقة الجهة الإدارية المختصة بالتنسيق مع جهاز شئون البيئة ..) فضلاً عن خلو الأوراق مما يفيد حصول هذه الجهات على ترخيص من جهاز شئون البيئة عن التقسيم البيئى للمنشآت ومدى تأثيرها على سلامة البيئة البحرية وخواص المياه التى تطل عليها. أو التصريح بهذه الأعمال طبقاً للأصول الفنية والمواصفات التى توجبها أحكام المواد (٤ و ٥ و ٦) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ولاتحتة التنفيذية والتى لا تعفى منها الجهات الإدارية، وقد أصمت الجهة الإدارية لأنها عن الرد على الدعوى مستهدفة ترسيخ الوضع القائم بما انطوى عليه من مخالفات ظاهرة لأحكام قانون البيئة وقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ضاربة بمبدأ سيادة القانون عرض الحائط، فيما يوجب على الجهة المنوط بها الإشراف على المال العام وحمايته لمصلحة جموع المنتفعين به دون استثناء فئة أو نقابة مهنية حتى لا تتحول جهود الدولة فى تجميل وتوسيع المناطق المطلة على شاطئ البحر -

إزالتهما بالطريق الإداري على نفقة المخالف دون انتظار صدور حكم جنائي عن ذات المخالفة.

كما تم اللجوء كثيراً إلى جزاء الإزالة من أجل حماية بيئة نهر النيل والمياه العذبة ومياه الشرب في مصر ، فقد قررت المادة الثالثة من قانون حماية نهر النيل والمجارى المائية من التلوث رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ أنه في حالة ما إذا ثبت من التحليل الدوري لعينات المخلفات السائلة المعالجة من المنشآت والتي رُخص بصرفها في مجارى المياه أن هذا التحليل يخالف المواصفات والمعايير المحددة فيتم إخطار صاحب الشأن لإزالة مسببات الضرر فوراً وإلا قامت وزارة الري بذلك على نفقته.

كما تم تقرير جزاء الإزالة في المادة الخامسة من ذات القانون والمادتين (٤٥ - ٤٦) من اللائحة التنفيذية له الصادرة بقرار وزير الري رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ فقد قررت هذه المواد أنه إذا ثبت لأجهزة وزارة الري عند إجراء التفتيش الدوري على العائمات الراسيات بمجرى نهر النيل أو أحد فروعها، وجود مخالفة لشروط الترخيص الممنوح لها ، أو بشأن مخلفاتها التي تضر بالنيل أو بفرعيه فإنها تقوم بإخطار مالك العائمة بخطاب مسجل لإزالة أسباب المخالفة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ وصول هذا الإخطار إليه ، فإذا تبين عدم صلاحية ما قام به مالك العائمة من معالجة لإزالة أسباب المخالفة يلغى ترخيص العائمة.

- سدى، ويخل بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومن ثم تضحى القرارات المطعون فيها قد خالفت بحسب ما ظهر من الأوراق أحكام الدستور والقانون على نحو صريح .
وقد قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها فيما تتضمنه من التصريح بإنشاء نواب داخل منطقة حرم البحر وما يترتب على ذلك من آثار على النحو الموضح بالأسباب وألزمت الجهة الإدارية مصروفات الشق المستعجل من الدعوى وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته .

راجع حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية ، الدائرة الأولى ، الصادر بجلسته ٢٠٠١/٦/١٤ في الدعوى رقم (١٦٩٤) لسنة ٥٥ قضائية . منشور ضمن وثائق مؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية ، المنعقدة بدولة الكويت في الفترة من ٢٦ - ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.

كذلك تم تقرير جزاء الإزالة فى المادة التاسعة من قانون النظافة العامة المصرى رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ ، حيث تم إعطاء الوحدة المحلية المختصة الحق فى أن تكلف المخالف بإزالة أسباب المخالفة فى المدة التى تحددها له وإلا أزالته على نفقته مع تحصيل النفقات بالطريق الإدارى ، وتتمثل هذه المخالفات فى عدم حفظ القمامة والقاذورات والمتخلفات بجميع أنواعها فى الأوعية الخاصة بها^(٩٥٦) ، أو فى تطاير أو تساقط المخلفات بالطريق العام فى أثناء نقلها.^(٩٥٧)

ومن أجل الحفاظ على البيئة الأثرية قرر قانون حماية الآثار المصرى رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ فى المادة (١٧) منه للجهة الإدارية المختصة بحماية الآثار الحق فى إزالة أى تعد على موقع أو عقار أثرى بالطريق الإدارى دون حاجة للجوء إلى القضاء ، وتتولى شرطة الآثار المختصة تنفيذ قرار الإزالة.

كما تم اللجوء إلى جزاء الإزالة من أجل المحافظة على خطوط التنظيم والتقسيم السكنية فقد قررت المادتين (١٦ ، ١٦ مكرر) من قانون المباني المصرى رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ إعطاء الحق للمحافظ المختص أو من ينيبه فى أن يصدر قراراً مسبباً بإزالة الأعمال المخالفة التى سبق صدور قرار من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم بإيقافها ، كما يكون له أن يصدر قراراً بإزالة الأعمال المخالفة لقيود الارتفاع المقررة طبقاً لهذا القانون أو لخطوط التنظيم أو تخصيص أماكن لإيواء السيارات.

ومن أجل حماية أملاك الدولة فقد تم إعطاء الحق لكل محافظ فى نطاق محافظته بإزالة التعديات الواقعة على الأملاك العامة وذلك طبقاً لنص المادة (٢٦) من قانون نظام الإدارة المحلية المصرى رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

وفى فرنسا يجوز طبقاً للمادة (L.514.1) من تقنين البيئة للإدارة فى حالة رفض مستغل المنشأة المصنفة بيئياً المخالفة القيام بالأعمال الضرورية

^(٩٥٦) انظر المادة رقم (٢) من قانون النظافة المصرى.

^(٩٥٧) انظر المادة رقم (٣) من قانون النظافة المصرى.

اللازمة لإزالة المخالفة البيئية أن تقوم بهذه الأعمال بنفسها أو بواسطة الغير ، على حساب ونفقة مستغل المنشأة . ويكون لموظفي الإدارة من أجل القيام بهذه الأعمال الحق في دخول المنشأة^(١٥٨) ، على أن قيام الإدارة بتنفيذ أعمال الإزالة على نفقة المخالف لا يعنى الإفراط في النفقات التي يتم إنفاقها على الإزالة ، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص بأن " قيمة الأعمال التي يجب على المنشأة المصنفة المخالفة إنجازها وتنفيذها يجب ألا تأخذ طابعاً مفرطاً " .^(١٥٩)

وأخذت بعض التشريعات البيئية العربية بجزاء الإزالة - كجزء إداري - حيث قررت المادة (٢٢) فقرة (ب) من قانون البيئة الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ للمدير العام أو من يفوضه أن يوجه إنذاراً خطياً للمنشأة أو المؤسسة أو المحل المخالف ، ويحدد مدة لإزالة المخالفة . وأيضاً ما نصت عليه المادة (٥٧) فقرة (جـ) من قانون حماية البيئة اللبناني رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢ حيث أكدت حق الإدارة في اتخاذ بعض التدابير الإدارية ومنها : أعمال الإصلاح ، وإزالة التلوث ، وإعادة التشجير وصيانة الأماكن ، على نفقة المخالف.

^(١٥٨) انظر : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

^(١٥٩)

- C.E., 4 Mars 1988 Duvernay, Rec. No. 76766 .

الخاتمة

قامت هذه الدراسة على فكرة تناول حماية البيئة من منظور إداري. وهي على هذا النحو ، اهتمت بدراسة الحماية الإدارية للبيئة وذلك عن طريق تمييز هذه الحماية عن غيرها من أنواع الحماية الأخرى المقررة في القانون الدولي أو الوطني ، وبيان الأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الحماية والمبادئ التي تحكم عملها في هذا الشأن ، وبيان الوسائل والأساليب التي تسلكها الإدارة من أجل حماية البيئة سواء كانت وسائل وقائية أو علاجية ، مع التعرض لمدى فاعلية هذه الوسائل والمقترحات الكفيلة بتنشيط دورها في هذا الشأن . وتبدو أهمية هذه الدراسة فيما تشكله الحماية الإدارية للبيئة من ضرورة ملحة في ظل اتساع وتطور المخاطر البيئية ومن ثم احتياجها لوسائل وامتيازات الإدارة العامة.

وقد استهدفت هذه الدراسة إلى تحقيق غايتين ، الأولى : بيان شكل ومضمون الحماية الإدارية للبيئة. والأخرى : إيضاح الوسائل الكفيلة بزيادة فاعلية هذه الحماية والنهوض بدورها.

وقد تحققت هاتان الغايتان في أربعة أبواب ، خصص الأول منها : لدراسة البيئة من منظور قانوني باعتبار أن أي دراسة متعلقة بالبيئة يجب أن تبدأ خطاها الأولى من بيان ماهية البيئة بصفة عامة ، وعناصر البيئة محل الحماية القانونية ، والمشكلات والمخاطر التي تهدد البيئة ، وماهية قانون حماية البيئة ومصادره وخصائصه ، وبيان أوجه حماية البيئة في القانون الدولي والوطني ، وتمييز الحماية الإدارية للبيئة عن أنواع الحماية الأخرى . وخصص الثاني منها لتناول الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة والمبادئ التي تحكم عملها وتمثلت هذه الأجهزة في نظام الحسبة في الدولة الإسلامية والدور الذي كان يلعبه في حماية البيئة ، والأجهزة الحكومية المختصة بحماية البيئة في الوقت الحاضر سواء كانت أجهزة متخصصة في حماية البيئة كالهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت وجهاز شئون البيئة في مصر ، وبيان دور الجهات الإدارية المركزية في حماية البيئة ، ودور الأجهزة الإدارية المحلية في ذلك علاوة على دور مراكز الأبحاث

والتعليم البيئي في حماية البيئة ، وبيان المبادئ العامة في حماية البيئة التي يجب أن تحكم عمل هذه الأجهزة الإدارية جميعها.

وخصص الثالث منها : لتناول دور الإدارة الوقائي في حماية البيئة حيث تم التعرض لحماية البيئة عبر النشاط المرفقي للإدارة والمتمثلة صوره في التخطيط البيئي وتطبيقاته ، والدراسات والأبحاث البيئية وأنواعها ، والتوعية البيئية وصورها وتطبيقاتها ، والحوافز البيئية وأهميتها.

كما تم تناول حماية البيئة عبر النشاط الضبطي للإدارة فتم التعرض لحماية البيئة في إطار الضبط الإداري العام أي من خلال العناصر التقليدية للنظام العام فتعرضنا للأمن العام وحماية البيئة والصحة العامة وحماية البيئة والسكنية العامة وحماية البيئة ، ثم ناقشنا مسألة مدى دخول حماية البيئة كعنصر مستقل في النظام العام ؟ وتعرضنا عقب ذلك لحماية البيئة في نطاق الضبط الإداري الخاص ، وعالجنا تطبيقات له في نظام الضبط الخاص بالمحميات الطبيعية ، والضبط الخاص بالبيئة العمرانية ، والضبط الخاص بالطرق العامة ، ثم تناولنا وسائل وتقنيات الضبط الإداري البيئي.

وخصص الرابع والأخير منها : لتناول الدور العلاجي للإدارة في حماية البيئة والمتمثل في حماية البيئة عبر أسلوب الجزاءات الإدارية حيث تعرضنا لماهية الجزاء الإداري البيئي وضمنات تطبيقه موضحين التمييز بين الجزاء الإداري البيئي وما يشته به والضمنات القانونية للجزاءات البيئية سواء كانت ضمنات موضوعية أو إجرائية . عقب ذلك تم تناول صور الجزاءات الإدارية البيئية وتطبيقاتها في التشريعات الكويتية والتشريعات محل الدراسة المقارنة فتناولنا الجزاءات البيئية المالية والمتمثلة في الغرامة الإدارية ، وناقشنا مدى إمكان اللجوء إلى المصادرة كأحد الجزاءات الإدارية البيئية في ظل المبدأ الدستوري المقرر بأن المصادرة العامة لا تجوز والخاصة تجوز استثناء بحكم قضائي ، وتعرضنا للحرمان من الامتيازات والمزايا كأحد الجزاءات المالية البيئية . عقب ذلك تناولنا الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية ، والمتمثلة في غلق المنشأة أو وقف النشاط وسحب الترخيص وإلغائه والإزالة الإدارية.

خلاصة ما توصلت إليه الدراسة :

ويمكن إجمال ذلك فى الآتى :

أولاً : إذا كانت طرق حماية البيئة متعددة سواء على المستوى الدولى أو الوطنى فإن دور الحماية الإدارية للبيئة يبدو جوهرياً بين غيره من طرق الحماية الأخرى.

ثانياً : الحماية الإدارية للبيئة باعتبارها حماية وطنية لا يمكن أن تعمل بمعزل عن المبادئ والأساليب الحديثة لحماية البيئة فى نطاق القانون الدولى ، فالواقع أن المسافة فيما بين الحماية الدولية للبيئة ، والحماية الوطنية لها من خلال الأجهزة الإدارية تتلاشى يوماً بعد يوم حتى يمكن القول إن كل ما تقرره قواعد القانون الدولى من مبادئ لحماية البيئة هى فى ذات الوقت تصلح أن تكون مبادئ تحكم عمل الإدارة فى حماية البيئة ، وأن كل ما تتوصل إليه أجهزة المنظمات الدولية ، والاتفاقيات الدولية من وسائل لحماية البيئة يمكن الاستفادة منها فى نطاق الحماية الإدارية الوطنية.

ثالثاً : نظراً لاتساع المخاطر البيئية وانتشارها فإنه لا يمكن أن تكون حماية البيئة فى الكويت أو غيرها من دول الدراسة المقارنة من اختصاص جهاز إدارى واحد وإنما يجب أن يلعب كل جهاز ووحدة إدارية فى الدولة دوراً فى ذلك ، سواء على المستوى المركزى أو المحلى . وسواء كان هذا الجهاز أو تلك الوحدة متخصصاً فى حماية البيئة أو كان يمارس اختصاصات أخرى.

رابعاً : إن التشريعات البيئية مهما أُنقن إعدادها ومهما تضمنت أحكاماً حيوية فى حماية البيئة لا تكون مؤثرة وفعالة إلا بتوافر مقومات رئيسية لنجاح تطبيقها فى مقدمتها وعى الأفراد والجماعات فى الدولة بأهمية البيئة والأضرار التى يمكن أن تلحق بها وأثرها على حياتهم ، وحياة الكائنات الأخرى فى الكون ، ووجود كوائر إدارية وفنية مدربة وعلى علم كاف بأحدث الدراسات والخبرات فى مجابهة المخاطر والمشاكل البيئية واقتراح الحلول لمعالجتها.

خامساً : إن وسائل الأجهزة الإدارية الوقائية فى حماية البيئة سواء تمثلت فى نشاطها المرفقى أو الضبطى تكون أنجح فى تحقيق هدفها من وسائلها العلاجية ، لما تمثله من توقٍ لإثارة مسئولية الإدارة عن الإخلال بالبيئة من ناحية ، ولصعوبة إزالة آثار الضرر البيئى حال وقوعه من ناحية ثانية ، وحتى إن أمكن إزالة هذه الآثار فإن ذلك يكون بتكلفة عالية جداً قد لا تتحملها الدولة فى الكثير من الأحيان، مع صعوبة إعادة التوازن للوسط البيئى مرة أخرى.

التوصيات :

إن أهم ما توصى به هذه الدراسة :

١- ضرورة إفراد حماية البيئة والحق فيها فى دولة الكويت بنص خاص وصريح فى الدستور ، فإذا كنا قد أوضحنا أن حماية البيئة والحق فيها يستخلص ضمناً من بعض نصوص الدستور الكويتى المتعلقة بحماية الصحة العامة وغيرها ، فإن العديد من الدول ومنها جمهورية مصر العربية قد أفردت حماية البيئة بنص خاص . وهذه تبدو فائدة كبيرة فى التمكين للحق فى البيئة كحق من الحقوق حديثة النشأة سواء على المستوى الدولى أو الداخلى.

٢- وجوب إعمال النظر مرة أخرى فى قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة فى الكويت رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ولائحته التنفيذية رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ بما يتماشى مع تفاقم المخاطر والمشاكل البيئية وما طرأ من تطور على وسائل وأساليب الوقاية منها وتدارك أضرارها.

٣- من الأهمية إفراد تشريع ينظم المحميات الطبيعية فى دولة الكويت ويبين كيفية المحافظة عليها ، لا سيما مع عدم وجود تشريع خاص ومفصل فى هذا الشأن وتعارض إقامة هذه المحميات بدون نص مع حرية الرعى والصيد ، وحرية التجارة والصناعة.

٤- أهمية مشاركة الأفراد والجماعات الأهلية فى حماية البيئة فمن شأن ذلك أن يعين الأجهزة الإدارية فى تحقيق أهدافها فى حماية البيئة من خلال تفهم هؤلاء الأفراد والجماعات للمخاطر والمشاكل البيئية وإعانة هذه الأجهزة فى تنفيذ قراراتها برضى وقبول منها.

٥- وجوب أخذ الأجهزة الإدارية المهمة بحماية البيئة الحيطه والحذر فى التعامل مع المشكلات والمخاطر البيئية والاستفادة بأحدث ما توصل إليه العلم من وسائل فى ذلك ، بما يقى الوسط البيئى بعنصره الطبيعى والصناعى من أى أخطار محققة الوقوع أو محتملة.

٦- ضرورة اتباع كافة وسائل التوعية البيئية من أجل التبصير بأهمية المحافظة على الموارد الطبيعية وبعض الأصناف الحيوانية والنباتية المعرضة للانقراض ، ومخاطر التلوث وغيرها من المخاطر البيئية ، ووسائل توقيها وعلاجها ، ويكون ذلك عن طريق أجهزة الإعلام المرئية أو المسموعة أو المقروءة ، وتدریس مقررات بيئية فى كافة مراحل الدراسة.

٧- ضرورة تدعيم القيام بالدراسات والأبحاث البيئية بما يتيح لصانعى القرار والمسؤولين عن الإدارات البيئية معلومات وبيانات جيدة وكافية حول المخاطر والمشاكل البيئية لرسم صورة حقيقية عن حجم هذه المخاطر توطنه لتجنبها وتحميم أضرار ما وقع منها.

٨- وجوب العمل على إيجاد كوادر إدارية وفنية مدربة تكون لديها خبرة بالمشكلات البيئية وعلى علم كاف بوسائل حلها.

٩- ضرورة إدماج البعد البيئى ضمن تخطيط الدولة فى كافة المجالات سواء كانت مجالات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غيرها من المجالات والتنسيق فيما بين جهود كافة الأجهزة والجهات الإدارية فى حماية البيئة ، لتتلافى التناقض فى التخطيط البيئى والتطبيق من جانب كل منها.

١٠- ضرورة إنشاء صندوق خاص لحماية البيئة في دولة الكويت تتكون موارده من ما تخصصه له الدولة من ميزانيتها بالإضافة إلى مبالغ الغرامات التي يحكم بها أو توقعها الإدارة عن المخالفات البيئية وما يمكن أن يخصص له من إعانات وهبات من قبل الأفراد لتوفير مصادر خاصة لتمويل مشروعات وإجراءات حماية البيئة في الكويت لا سيما مع التكلفة العالية التي تحتاج إليها هذه المشروعات.

١١- وجوب القيام بدراسات المردود البيئي لكل المنشآت الصناعية والحرفية سواء كانت في طور الإنشاء أو قائمة بالفعل مع تكرار القيام بهذه الدراسات كل حقبة زمنية معينة للتحقق من مراعاة المعايير السليمة في حماية البيئة.

١٢- ضرورة إعادة النظر في الصناعات والحرف الأكثر تلويثاً للبيئة بحيث يتم المفاضلة بين العائد على التنمية من هذه الصناعات والحرف وضررها على الوسط البيئي.

وبعد ، فقد حاولت جاهداً في هذه الدراسة أن أوضح الدور الملقى على عاتق الإدارة في التعامل مع الوسط البيئي ، وذلك بهدف المحافظة على البيئة ووقايتها من المخاطر التي تحيق بها ، وقبل هذا وذاك لإرضاء المولى عز وجل ، فإن أكن قد أصبت فمن الله ، وإن أكن قد أخطأت فمن نفسي ، ويكفيني ثواب المجتهدين ، الله أسأل أن يكون هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم ، إنه نعم المولى ونعم النصير والحمد لله رب العالمين.

« تم بحمد الله »

قائمة المراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية :

(١) كتب التراث :

- ابن منظور ، محمد بن منظور الإفريقى ، المتوفى سنة ٧١١ هجرية ،
لسان العرب ، الجزء الأول ، طبعة دار المعارف ، القاهرة ، د.ت.
- الرازى ، محمد بن أبى بكر الرازى ، المتوفى سنة ٧٢١ هجرية ، مختار
الصحاح ، طبعة دار الحديث ، القاهرة ، ترتيب محمود خاطر ، د.ت.
- الفيروز آبادى ، القاموس المحيط ، الجزء الأول ، مؤسسة الحلبي
الحقوقية ، لبنان ، د.ت.
- ابن ماجة ، أبى عبد الله بن محمد بن يزيد بن ماجة القزوينى ، المتوفى
سنة ٢٧٥ هـ ، سنن ابن ماجة طبعة دار الفكر العربى ، بيروت ، د.ت.
- ابن حزم الظاهرى ، أبى محمد على بن أحمد بن سعيد بن حزم الظاهرى ،
المتوفى سنة ٤٥٦ هـ ، المحلى بالآثار ، طبعة دار الآفاق الجديدة ،
بيروت ، د.ت.
- الزيلعى ، أبى محمد عبد الله بن يوسف الحنفى الزيلعى ، المتوفى سنة
٧٦٢ هـ ، نصب الراية فى تخريج أحاديث الهداية ، طبعة دار الحديث ،
القاهرة ، ١٣٥٧ هـ.
- ابن تيمية ، تقى الدين أحمد ، الحصبة فى الإسلام ، تحقيق سيد بن محمد
بن أبى سعد ، الطبعة الأولى ، دار الأرقم ، الكويت ، ١٩٨٣.
- الزمخشري ، أساس البلاغة ، تحقيق عبد الله على الكبير وآخرين ، دار
المعارف القاهرة ، د.ت.
- الماوردى ، أبو الحسن الماوردى الشافعى ، الأحكام السلطانية والولايات
الدينية ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٤٠٤ هـ .

- الفراء ، أبو يعلى الفراء الحنبلى ، الأحكام السلطانية ، تعليق وتحقيق الشيخ محمد حامد الفقى ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٩٨٣ .
- ابن القيم ، ابن القيم الجوزيه ، الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية ، تحقيق د. محمد جميل غازى ، دار المدنى للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٧٧ .
- ابن خلدون ، عبد الرحمن بن محمد بن خلدون الحضرمى ، مقدمة ابن خلدون ، طبعة دار القلم ، بيروت ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٤ .
- الإمام مسلم ، صحيح مسلم ، الجزء الأول ، طبعة دار الحلبي ، بيروت ، د.ت.
- النووى ، شرح النووى على صحيح مسلم ، الجزء الثانى ، المطبعة المصرية ، القاهرة ، د.ت.
- المنذرى ، الترغيب والترهيب ، الجزء الثالث ، دار الحديث ، القاهرة ، د.ت.
- الإمام أبى داوود ، سنن أبى داوود ، دار الفكر ، الجزء الرابع ، بيروت .
- الشيزرى ، عبد الرحمن بن نصر الشيزرى ، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ، تحقيق د. السيد الباز العرينى ، دار الثقافة ، بيروت ، ١٩٨١ .
- ابن الإخوة ، محمد بن أحمد القرشى ، معالم القربى فى أحكام الحسبة ، تحقيق د. محمد أحمد شعبان وآخرين ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ .
- ابن بسلام ، على بن بسلام السنترينى الأندلسى ، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ، دار الحديث للطباعة والنشر والتوزيع ، ١٩٩٠ .
- عمر بن محمد السنامى ، نصاب الاحتساب ، تحقيق مريزن سعيد مريزن عسبرى ، مكتبة الطالب الجامعى ، مكة المكرمة ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٦ .

- ابن رشد ، فتاوى ابن رشد ، تحقيق مختار بن الطاهر ، دار الغرب الإسلامى ، بيروت ، د.ت.
- الزرقانى ، محمد بن عبد الباقي بن يوسف الزرقانى ، المتوفى سنة ١١٢٣ هجرية ، شرح الزرقانى على موطأ مالك ، الطبعة الأولى ، طبعة دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١١ هـ.
- ابن قدامة ، أبى محمد عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسى ، المغنى ، الطبعة الأولى ، دار الفكر ، بيروت ، ١٣٩٨ هـ.

(٢) المؤلفات العامة :

- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا : القضاء الإدارى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.
- أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- د. إبراهيم قياض : القانون الإدارى - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتى والمقارن ، الطبعة الثانية ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٣.
- د. أحمد فتحى سرور : السياسة الجنائية ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦٩.
- د. أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإدارى ، الطبعة الثالثة ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٤.
- د. ثروت بدوى : القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧.
- د. جابر جاد نصار : الوجيز فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- د. جلال ثروت : النظرية العامة لقانون العقوبات ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، د.ت.
- : النظم الإجرائية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

- د. جلال على العدوى ود. رمضان أبو السعود : المدخل لدراسة القانون ، نظرية الحق ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٧.
- د. جميل عبد الباقي الصغير : قانون العقوبات القسم العام ، المساهمة الجنائية - موانع المسؤولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨.
- د. جورج فيدل وبياردلفوليفه : القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ترجمة منصور القاضي ، الطبعة الأولى، بدون دار نشر ، بيروت ، ٢٠٠١.
- د. حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩.
- د. حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- د. رؤوف عبید : مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري ، الطبعة السابعة عشر ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٥.
- د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- القضاء الإداري في دولة الكويت ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٨.
- الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت - دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الكتب ، الكويت ، ١٩٩٨.
- د. سعيد جبر وأ.د. محمود عبد الرحمن : مبادئ القانون ، دار النصر ، فرع جامعة القاهرة ، ١٩٩٦.
- د. سليمان عبد المنعم : أصول الإجراءات الجزائية في التشريع والقضاء والفقه ، المؤسسة الجامعية ، الإسكندرية ، د.ت.

- د. سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى - دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
- : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
- : النظم السياسية والقانون الدستورى - دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
- : الوسيط فى القضاء الإدارى ، الجزء الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولى العام، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .
- د. عادل طالب الطبطبائى : النظام الدستورى فى الكويت - دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، بدون دار نشر ، الكويت ، ٢٠٠١ .
- د. عبد الرزاق أحمد السنهورى : مصادر الالتزام ، تنقيح المستشار أحمد منحت المراعى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- د. عبد الفتى بسيونى عبد الله : النظرية العامة للقانون الإدارى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- د. عبد الفتاح عبد الباقي : نظرية العقد والإرادة المنفردة - دراسة معمقة ومقارنة بالفقه الإسلامى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- د. عبد الوهاب حومد : دراسات معمقة فى الفقه الجنائى المقارن ، مطبوعات جامعة الكويت ، د.ت.
- : الوسيط فى شرح قانون الإجراءات الجزائية الكويتية ، الطبعة الخامسة ، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٩٥ .

- د. عزيزة الشريف : القانون الإدارى - أساليب الإدارة العامة وخصوعها لمبدأ سيادة القانون ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٠.
- د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار : القانون الإدارى ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ١٩٩٩.
- د. على صادق أبو هيف : القانون الدولى العام ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٠ .
- د. فؤاد محمد النادى : موجز القانون الدستورى المصرى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ، مطبعة دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٩٨٢.
- د. ماجد راغب الحلو : القانون الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥.
- : القضاء الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ .
- د. مبارك عبد العزيز النويبت : شرح القواعد العامة فى قانون الجزاء الكويتى ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٧.
- د. محسن خليل : القانون الدستورى والسنائير المصرية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٣.
- د. محمد إبراهيم نسوقى : النظرية العامة للقانون والحق ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩١.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥.
- : القضاء الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.
- : رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨.
- د. محمد زكى أبو عامر : قانون العقوبات ، القسم الأول ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ت.
- د. محمد سعيد أمين : مبادئ القانون الإدارى ، دار الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٧.
- د. محمد سلام مذكور : المدخل للفقہ الإسلامى ، الطبعة الرابعة ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦٩.
- د. محمد على آل ياسين : القانون الإدارى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٣.
- د. محمد فؤاد مهنا : القانون الإدارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ، الطبعة الثالثة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧.
- د. محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٥.
- د. محمد محمد عبد اللطيف : قانون القضاء الإدارى ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- د. محمود حلمى و د. فؤاد محمد النادى : الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، الطبعة الأولى ، دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠.

- د. محمود عاطف البنا : الوسيط فى القانون الإدارى ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- : الوسيط فى القضاء الإدارى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
- د. مصطفى أبو زيد فهمى : الوسيط فى القانون الإدارى ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- د. مصطفى عفيفى : المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية - دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دى ، ١٩٩٠ .
- د. مفيد شهاب : القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت.
- د. نزيه الصادق المهدي : نظرية القانون ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- د. نواف كنعان : مبادئ القانون الإدارى وتطبيقاته فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، النشر العلمى بجامعة الشارقة ، الشارقة ، ٢٠٠٤ .

(٣) المؤلفات المتخصصة :

- د. إبراهيم على صالح : المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- د. أبو العلا على أبو العلا النمر : نحو تعزيز حماية البيئة الأثرية المصرية فى العلاقات الخاصة الدولية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- د. أحمد أبو الوفا : الإعلام بقواعد القانون الدولى والعلاقات الدولية فى شريعة الإسلام - الجزء الثامن " نظرية الضمان أو المسؤولية الدولية فى الشريعة الإسلامية " ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .

- د. أحمد حشيش : المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمه القانون المعاصر ، دار الفكر الجامعى بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠١ .
- د. أحمد عبد الكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، دراسة تأصيلية فى الأنظمة الوطنية والدولية ، الطبعة الأولى ، مطابع الملك سعود ، ١٩٩٧ .
- : قانون حماية البيئة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: التشريعات البيئية ، الدار العربية للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى. القاهرة، ١٩٩٥ .
- د. أحمد عبد الرحيم السايح ود. أحمد عبده عوض : قضايا البيئة من منظور إسلامي ، الطبعة الأولى، مركز الكتاب للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- د. أحمد عثمان عياد : مظاهر السلطة العامة فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- د. أحمد فتحى سرور : الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان فى الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
- د. أحمد محمد عمر : الماء والحياة بين الوفرة والندرة ، مطبوعات المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
- أحمد محمود الجمل : حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والإنفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٨ .
- د. أحمد محمود سعد : استقراء لقواعد المسؤولية المدنية فى منازعات التلوث البيئي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٤ .
- د. أحمد منصور النكلاوى : علم الاجتماع وقضايا التخلف، القاهرة، دار الثقافة العربية، ١٩٨٩ .

- د. إسماعيل عبد الفتاح : تلوث البيئة مشكلة العصر ، القاهرة ، بدون دار نشر ، ١٩٨٤.
- د. أشرف توفيق شمس الدين : الحماية الجنائية للبيئة الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٤.
- د. أشرف عرفات أبو حجازة : مبدأ الملوث يدفع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- د. السيد أحمد مرجان : تراخيص أعمال البناء والهدم - بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- د. الشحات إبراهيم منصور : البيئة فى الإسلام دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت.
- آلن درنتج : الفقر والبيئة ، ترجمة محمد صابر ، الدار الدولية للنشر ، القاهرة ١٩٩٢ .
- د. أمين مصطفى محمد : النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى (ظاهرة الحد من العقاب) دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، ١٩٩٦ .
- : الحماية الإجرائية للبيئة والمشكلات المتعلقة بالضبطية القضائية والإثبات فى نطاق التشريعات البيئية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠١.
- د. أنيسة أكحل العيون : البيئة بين التدهور والحماية ، الطبعة الأولى، دار ليلي للطباعة والنشر، مراكش، ١٩٩٨.
- أيان . ج سيمونتر : البيئة والإنسان عبر العصور ، ترجمة السيد محمد عثمان ، طبعة عالم المعرفة ، الكويت ، ١٩٩٧.

- د. بدرية عبد الله العوضي : أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي ، بدون دار نشر ، الكويت ، ٢٠٠٥ .
- بيتر وبيير : صافي الخسائر في الأسماك ، وفرص العمل والبيئة البحرية ، ترجمة أمال كيلاني ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- توماس ج إيلزويرث : هذا الهواء - هذا الماء ؟ أزمة الإنسان مع بيئته ، ترجمة د. سيد رمضان هداره ، دار المعرفة ، القاهرة ، ١٩٧٤ .
- ثور موند شميدت و إيريك نورد لينج : علم البيئة الجديدة والمتجددة ، ترجمة أمين رشيد ، دار الكتاب المصري ، القاهرة .
- د. جلال ثروت : نظرية الجريمة المتعدية القصد في القانون المصري والمقارن ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٩ .
- د. جلال وفاء محمددين : الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ .
- د. جودة حسين : معالم سطح الأرض ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٠ .
- جون جريبن : تقب الأوزون ، ترجمة محمد محمود عمار ، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، مصر ، ١٩٩١ .
- د. حامد الشريف : شرح أحكام المبانى في التشريع المصري فقهاً وقضاء ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
- حمدى ياسين عكاشه : موسوعة العقود الإدارية والدولية - العقود الإدارية في التطبيق العملى ، المبادئ والأسس - منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ .

- د. خالد خليل الظاهر : قانون حماية البيئة في الأردن، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الأردن ، ١٩٩٩.
- د. داود عبد الرازق الباز : حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي ، مطبوعات الهيئة العامة للبيئة بدولة الكويت ، د.ت. : الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، مطبوعات مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٣.
- : حماية السكينة العامة " معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر " - الضوضاء - دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- د. رشيد الحمد ، د. محمد سعيد صباريني: البيئة ومشكلاتها، من منشورات المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٨٤.
- د. رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد الباري : النظام القانوني للمياه الجوفية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣.
- : التكنولوجيا الحيوية بين الحظر والإباحة - دراسة للإنعكاسات القانونية لتطبيقات الهندسة الوراثية في مجال الأغذية والزراعة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- د. رفعت رشوان : الإرهاب البيئي في قانون العقوبات - دراسة تحليلية نقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت.
- د. زين الدين عبد المقصود غنيمى : مشكلة التصحر في العالم الإسلامي ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٨٠.

- د. سامح غرابية ود. يحيى الفرحان : المدخل إلى العلوم البيئية ، دار الشروق ، عمان ، ١٩٩١.
- د. سعيد محمد الحفار : الموسوعة البيئية العربية ، مطبوعات جامعة قطر ، ١٩٩٨.
- : بيئة من أجل البقاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، قطر ، ١٩٩٠.
- د. سلوى توفيق بكير : الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- د. سمير حامد الجمال : الحماية القانونية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- د. سهام مصطفى أبوزيد : الحسبة فى مصر الإسلامية منذ الفتح العربى إلى العصر المملوكى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٦.
- د. سيد وقار أحمد الحسينى : مصادر علوم المياه وهندستها فى القرآن الكريم ، الطبعة الأولى ، دار فُصلت للطباعة والنشر ، حلب ، سوريا ، ١٩٩٩ م.
- د. صالح محمد المزيتى : وضع البيئة البحرية الكويتية ، مطبوعات الجمعية الكويتية لحماية البيئة ، الطبعة الأولى ، الكويت ١٩٩٨.
- د. صبحى عبد المنعم محمد : الحسبة فى الإسلام بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار رياض الصالحين ، الكويت ، ١٩٩٣.
- د. صلاح محمود الحجار ود. إيمان محمود العزيزى : تقييم الأثر البيئى - أسس ودراسات ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ٢٠٠٣.

- د. طارق محمد الطوارى : الحسبة والمحاسبون فى الإسلام ، مكتبة دار النفائس ، الكويت ، ١٩٩١.
- د. طلعت إبراهيم الأعرج : التلوث المائى ، الجزء الأول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٤.
- التلوث الهوائى والبيئة ، الجزء الثانى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٤.
- د. عادل أبو الخير : الضبط الإدارى وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٥.
- د. عامر محمود طراف : أخطار البيئة والنظام الدولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٨.
- د. عباس هاشم الساعدى : حماية البيئة البحرية من التلوث - ومشكلة التلوث فى الخليج العربى ، دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢.
- د. عبد الحكيم عبد اللطيف الصعيدى : البيئة فى الفكر الإنسانى والواقع الإيمانى ، الدار المصرية اللبنانية ، القاهرة ، ١٩٩٦.
- د. عبد الحكيم عثمان : أضرار التلوث البحرى ، الوقاية والتعويض ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- د. عبد الرؤوف مهدى : المسئولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٦.
- د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيونى : نظرية الضبط الإدارى فى النظم الوضعية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.

- د. عبد الرحمن حسين علام : الحماية الجنائية لحق الإنسان فى بيئة ملائمة ، نهضة الشروق ، القاهرة ، ١٩٨٥.
- د. عبد العليم عبد الحميد مشرف : دور سلطات الضبط الإدارى فى تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨.
- د. عبد الكريم بدران : أضواء على البيئة ، مكتبة التربية العربية لدول الخليج ، الرياض ، ١٤١٣هـ.
- د. عبد الهادى محمد العشرى : البيئة والأمن الإقليمى فى دول الخليج العربى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.
- د. عبد الواحد الفار : الالتزام بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها من أخطار التلوث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥.
- عبد الوهاب البندارى : العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، د.ت.
- د. على السيد البار : ضحايا جرائم البيئة ، دراسة مقارنة ، من مطبوعات لجنة التأليف والتعريب و النشر، مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٥.
- د. على جمعة : المكاييل والموازن الشرعية ، الطبعة الثانية ، دار القنص ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- د. على حسن موسى : التلوث الجوى ، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، ١٩٩٠.
- د. على زين العابدين ود. محمد عبدالمرضى : تلوث البيئة ، المكتبة الأكاديمية ، القاهرة ، ١٩٩١ .

- د. على فاضل حسن : نظرية المصادرة فى القانون الجنائى المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.
- د. على محمد المكاوى : البيئة والصحة ، دراسة فى علم الاجتماع الطبى ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٩٥.
- د. فارس محمد عمران : السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٥.
- د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٩٨.
- د. فرخندة حسن : كوكب الأرض ، دار المعارف ، القاهرة ، د.ت.
- د. فوزى أو صديق : حماية البيئة فى التشريع القطرى ، بدون دار نشر ، قطر ، ٢٠٠٤.
- د. فؤاد محمد النادى : موسوعة الفقه السياسى ونظام الحكم فى الإسلام ، الكتاب الأول ، نظرية الدولة فى الفقه السياسى الإسلامى ، دراسة مقارنة بالنظم الدستورية المعاصرة ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠.
- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ، الطبعة الثانية ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠.
- قدرى عبد الفتاح الشهاوى : السلطة الشرطية ومناطق شرعيتها جنائياً وإدارياً ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٣.
- د. كمال الدين حكيم و د. أمين حسن و د. السيد حمدان : صحة البيئة فى الدول النامية ، القاهرة ، مكتبة عين شمس ، ١٩٧٥.

- د. لطف الله قاري : الأمطار الحمضية ، مطابع جامعة الملك سعود ، الرياض ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩ م .
- د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، ٢٠٠٤ .
- مارسولون ، بروسبيرفى ، جى بريبان : أحكام المبادئ فى القضاء الإدارى الفرنسى - ترجمة د. أحمد يسرى . منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ .
- مايكل زيمرمان : الفلسفة البيئية ، ترجمة معين شفيق روميه ، عالم المعرفة ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، ٢٠٠٦ .
- د. مجدى نصيف : كارثة العصر ، الإنسان يدمر كوكبه ، دار الصباح ، القاهرة ١٩٩٢ .
- ن أفكيرين : القانون الدولى للبيئة، الطبعة الأولى، دار النهضة . القاهرة، ٢٠٠٦ .
- د. محسن العبودى : التخطيط العمرانى بين النظرية والتطبيق ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- د. محسن عبد الحميد البيه : المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- د. محمد أحمد فتح الباب : النظام القانونى لأحكام البناء فى مصر ، نة الأولى ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- د. محمد السيد عامر : المشاركة الشعبية لحماية البيئة من منظور الخدمة الاجتماعية ، المكتب الجامعى الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ .
- د. محمد باهى أبو يونس : التنظيم القانونى لحرية الحصول على الوثائق الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ .
- الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .

- د. محمد حسن الكندري : المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- محمد خالد جمال رستم : التنظيم القانوني للبيئة في العالم ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦.
- د. محمد رشاد الطوبى : عالم الحيوان ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٧.
- د. محمد سامي الشوا : القانون الإداري الجزائي "ظاهرة الحد من العقاب" ، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦.
- محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية - دراسة فقهية قضائية مقارنة ، بدون ناشر ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- د. محمد صافى يوسف : مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- د. محمد صفى الدين أبو العز : قشرة الأرض ، دراسة جيومورفولوجية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، د.ت.
- د. محمد عبد القادر الفقى : البيئة مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، القاهرة، مكتبة ابن سينا، ١٩٩٩ .
- د. محمد عبد الواحد الحميلى : من السرية إلى الشفافية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- د. محمد عبده العودات و د. عبد الله يحيى باصهى : التلوث وحماية البيئة ، مكتبة جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٥ م.
- د. محمد عثمان جبريل : الترخيص الإداري - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣.

- د. محمد عصفور : الحرية بين الفكرين الديمقراطي والاشتراكي ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦١.
- د. محمد فتحي الدريني : خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٩٨٢.
- د. محمد كمال الدين إمام : أصول الحسبة في الإسلام - دراسة تأصيلية مقارنة ، دار الهداية ، القاهرة ، ١٩٨٦.
- د. محمد مؤنس محب الدين : البيئة في القانون الجنائي ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٠.
- د. محمد ماهر أبو العينين : التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- د. محمد محمد بدران : مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- د. محمد محمد عبد اللطيف : قضية سوق روض الفرج - دراسة تحليلية نقدية لحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ إبريل ١٩٩٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥.
- د. محمد يسري دعبس : تلوث الهواء : وكيف نواجهه ؟ ، دار الندوة للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٤.
- د. محمود سامي قرني : حماية البيئة جنائياً ، دراسة مقارنة في ضوء قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، دار القومية العربية للثقافة والنشر ، القاهرة ، د.ت.

- د. محمود صالح العادلى : موسوعة حماية البيئة ، دار الفكر الجامعى ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣.
- د. محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإدارى ، دار النصر للتوزيع والنشر ، القاهرة ، ١٩٩٧.
- : الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩٧.
- د. محمود عثمان الهمشرى : المسئولية الجنائية عن فعل الغير ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٦٩.
- محمود منصور : قانون المرور الجديد ولانحته التنفيذية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- د. مصطفى العوجى : المسئولية الجنائية فى المؤسسات الاقتصادية ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، د.ت.
- د. مصطفى سلامة حسين و د. مدوس فلاح الرشيدى : القانون الدولى للبيئة ، مطبوعات مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧.
- د. مصطفى فهمى الجوهري : النظرية العامة للجرائم الجنائية والعقوبة والتدابير الاحترازية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- د. مصطفى منير : جرائم إساءة استعمال السلطة الاقتصادية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- د. ممدوح محمد خيرى : الضوابط القانونية للتكنولوجيا الحيوية فى مجال الزراعة والأغذية والدواء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣.
- د. موسى راضى نصار : نظام الحسبة فى الإسلام بين التنظير والتطبيق ، دار الهادى للنشر والطباعة والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٢.

- نايف مطلق المطيرى : الهيئة العامة للصناعة فى دولة الكويت * اختصاصاتها القانونية والإدارية * دراسة تحليلية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.
- د. نبيلة عبد الحليم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٣.
- د. نواف كنعان : قانون حماية البيئة (شرح القانون الاتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٦.
- د. نور الدين هنداوى : الحماية الجنائية للبيئة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
- د. نيكولاس هوبكنز و د. سهير مهنا و د. صلاح النجار: الناس والتلوث - البناء الثقافى ورد الفعل الاجتماعى فى مصر ، ترجمة مشيرة الجزايرى ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى، القاهرة ، ٢٠٠٣.
- د. يوسف القرضاوى : رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، الطبعة الأولى ، دار الشروق - القاهرة ٢٠٠١م.
- د. يوسف عبد المجيد فايد : الغلاف الجوى ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٧ .

(٤) الرسائل العلمية :

- د. إبراهيم كومغار : مؤسسات حماية البيئة بالمغرب ، رسالة دكتوراة ، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكادال ، الرباط ، ٢٠٠١ .
- د. أحمد إدريس أحمد : افتراض براءة المتهم ، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٨٤.

- د. أحمد بنمسعود : المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، رسالة دكتوراة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكادال ، الرباط ، ٢٠٠١ .
- د. أسامة عبد العزيز : نحو سياسة جنائية لحماية البيئة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- الحسين آيت الحاج : الحماية القانونية للبيئة ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكادال ، الرباط ، ٢٠٠٢ .
- د. جمال سعد الرميضى : الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية فى التشريع الكويتى والمقارن ، رسالة دكتوراة ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة بالقاهرة ، ٢٠٠٦ .
- د. حسن عبد الله حسن : النظام القانونى للطرق العامة - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- د. حلمى عبد الجواد الدقوقي : رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٢ .
- د. راضى عبد المعطى على السيد : الإتجاه الى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة اسبوط ، ٢٠٠٢ .
- د. رضوان أحمد الحفاف : حق الإنسان فى بيئة سليمة فى القانون الدولى العام ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ .
- د. رفعت محمد رفعت البسيونى : الحماية القانونية للبيئة المصرية من أضرار التلوث الناتج على حركة المركبات ، رسالة دكتوراة ، معهد الدراسات والبحوث البيئية - جامعة عين شمس ، ٢٠٠٢ .

- سعد هاشم محمد العلياني : نحو منظور إسلامي للتربية البيئية ، رسالة ماجستير ، كلية التربية ، جامعة أم القرى ، ١٤١٧هـ .
- د. صلاح الدين هاشم : المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٨٤ .
- عبد القادر محمد الحسين : حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، رسالة ماجستير ، كلية دار العلوم - جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- د. عبد الله محمد عبد الله : ولاية الحسية في الإسلام ، رسالة دكتوراة ، كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- د. عبد المجيد السمللي : الضبط الإداري البيئي ، رسالة دكتوراة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة محمد الخامس ، أكادال ، الرباط ، ٢٠٠١ .
- د. عبد الهادي محمد العشري : الاختصاص في حماية البيئة البحرية من التلوث ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة الزقازيق ، ١٩٨٩ .
- د. عبد الوهاب محمد عبد الوهاب : المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن تلوث البيئة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٩٤ .
- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٧٠ .
- د. علي بن هلال بن محمد العبري : مدى سلطة الدولة في رعاية البيئة من منظور إسلامي ، رسالة دكتوراة ، كلية الدراسات العليا - الجامعة الأردنية ، ١٩٩٩ .
- فهد مرزوق العنزي : النظام القانوني للترخيص الإداري في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات العربية - جامعة الدول العربية ، ٢٠٠٢ .

- مبارك على مناع : مدى تأثير الوسائل المختلفة المستخدمة بالهيئة العامة للبيئة في التوعية بالقضايا البيئية في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات والبحوث البيئية - جامعة عين شمس ، ٢٠٠٤.
- د. محمد الطيب عبد اللطيف : نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٥٦.
- د. محمد زكي أحمد : المسؤولية الجنائية عن فعل الغير ، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ١٩٩٠.
- د. محمد عصفور : وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيداً على الحريات العامة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٦١.
- محمد عويد الظفيري : السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا - جامعة الكويت ، ٢٠٠٣.
- د. محمود أحمد طه : مبدأ شخصية العقوبة ، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ١٩٩٠.
- مريم عريفي الشمري : دعوى الحمسة في الإسلام ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا - جامعة الكويت ، ١٩٩٤.
- د. مسلط قويدان الشريف المطيري : المسؤولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٧.
- د. منيع محمد ربيع : ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ١٩٨١.
- وفاء بدر الصباح : اللامركزية المحلية ودورها في إرساء مبادئ الديمقراطية في الكويت ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة الكويت ، ١٩٩٨.

- د. وليد محمد رشاد إبراهيم : حماية الآثار وعناصر التراث الثقافي فى القانون الدولي الخاص ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة حلوان ، ٢٠٠٥.

- د. يحيى أحمد : الشخص المعنوى ومسئوليته قانوناً ، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٧.

(٥) البحوث والمقالات :

- د. إبراهيم بدران : التنمية والبيئة الى أين؟ ، مجلة التنمية والبيئة ، المركز العربى للإعلام البيئى ، العدد ١٥ ، الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٤/١٥.

- د. أحمد أبو الوفا : تأملات حول الحماية الدولية للبيئة من التلوث ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، العدد رقم ٤٩ ، عام ١٩٩٣ التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية - التعليق الثالث ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٩٨.

- د. أحمد الرشيدى : الحماية الدولية للبيئة - الجوانب القانونية والتنظيمية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١١٠ ، أكتوبر ، ١٩٩٢.

- د. أحمد على سببى وهيفاء جنى : حالة الملاحة فى الخليج العربى ، مجلة النفط والتعاون العربى ، المجلد الرابع ، العدد الأول ، ١٩٧٨.

- د. أحمد فتحى سرور : المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٨٣.

- د. أحمد مدحت إسلام : التلوث مشكلة العصر، سلسلة عالم المعرفة ، العدد ١٥٢ ، أغسطس ١٩٩٠، الكويت.

- د. أحمد مصطفى ناصف : نحو إنشاء قاعدة بيانات قانونية للتشريعات البيئية فى جمهورية مصر العربية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، المنعقدة بالجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، ١٩٩٢.
- د. أشرف عبد الرازق : الحماية التشريعية للبيئة المائية، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق - جامعة طنطا، العدد رقم ١٧ ، ١٩٩٩.
- د. جلال ثروت : مشكلة المنهج فى قانون العقوبات ، مجلة الحقوق - جامعة الإسكندرية ، السنة ١٣ ، العدد الأول والثانى ، ١٩٦٣.
- د. جمال مبارك العنيزى : دور القضاء الإدارى فى حماية البيئة فى دولة الكويت ، بحث مقدم إلى مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية ، دولة الكويت ، فى الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.
- د. حامد محمد القاضي : معايير حماية البيئة فى المنشآت المستخدمة للتقنيات النووية والإشعاعية ، بحث مقدم ضمن مجموعة أعمال المؤتمر العلمى التطبيقي للسلامة الصناعية وحماية البيئة ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- د. خالد عبد العزيز : الأرض الزراعية كيف نحميها والإنتاج الغذائى كيف نحميه ؟ مجلة التنمية والبيئة، العدد ١٥ ، ١٩٨٧ .
- د. خليفة ثامر الحميدى : دور الضبط الإدارى فى حماية أمن الطريق - دراسة فى التشريع الكويتى ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة ٢٠ ، العدد ٣٩ ، محرم ١٤٢٦ هـ.
- د. داود عبد الرازق الباز : دور الضبط الإدارى والجزاءات الإدارية فى الوقاية من حوادث المرور ، مجلة المحامى ، جمعية المحامين الكويتيين ، السنة التاسعة والعشرون ، يوليو - أغسطس - سبتمبر - ٢٠٠٥.
- د. رمسيس بهنام : فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية فى النظرية العامة للجريمة والعقاب ، مجلة الحقوق - جامعة الإسكندرية ، العدد الأول والثانى ، السنة السادسة ، ١٩٥٤.

- د. رمضان صديق محمد حسين : دور التشريعات الضريبية فى حماية البيئة ، وبصفة خاصة من التلوث الناشئ عن البترول ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع.
- د. رمضان محمد بطيخ : التخطيط بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، العدد الأول ، السنة الواحدة والأربعون ، يناير ١٩٩٩.
- د. زين الدين عبد المقصود غنيمى : البترول وإبعاد التلوث البيئى فى منطقة الخليج العربى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، السنة الثالثة ، العدد الحادى عشر ، ١٩٧٧.
- د. سحر مصطفى حافظ : المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء التشريعات المقارنة ، المجلة اللبنانية القومية ، المجلد ٢٧ ، العدد الثانى مايو ١٩٩٠.
- د. سعد عصفور : مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر ، بحث منشور بمجلة المحاماة العددان الخامس والسادس ، مايو - يونيو ١٩٥٩.
- سعد مسعد شحاته : حماية نهر النيل من التلوث بين القانون والواقع ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ١٩٩٢.
- د. سليمان محمد المطر وآخرون : البيئة البحرية بدولة الكويت ، بحث منشور لدى مركز البحوث والدراسات الكويتية ، الكويت ، ٢٠٠٣ .
- د. سمير على يوسف وآخرون : الخلل الراهن فى استخدام الموارد الأرضية الزراعية المصرية وتأثيره على البيئة والحاجة إلى تقنين هذا الاستخدام ، بحث مقدم ضمن وثائق المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ١٩٩٢.

- د. سيد عطيه عبد الواحد : الضريبة البيئية * ماهيتها - أنواعها - آثارها " مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق - جامعة عين شمس .
- د. صلاح الدين عامر : القانون الدولي للبيئة ، مجلة القانون والاقتصاد ، عدد خاص ١٩٨٣ .
- د. صلاح زين الدين : تطور التشريعات والسياسة البيئية فى ألمانيا الاتحادية والدروس المستفادة منها للتجربة المصرية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع .
- د. عبد الأحد جمال الدين : فى الشرعية الجنائية ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، العدد الثانى ، السنة ١٦ .
- عبد الرازق سفريلات : المحميات البيئية والتنوع البيولوجى ، مجلة التنمية والبيئة ، العدد التاسع ، مارس ١٩٩٣ .
- د. عبد الفتاح محمد سراج : فلسفة العقاب فى جرائم البيئة دراسة تحليلية فى فلسفة القانون البيئى ، مجلة كلية الدراسات العليا - أكاديمية مبارك للأمن ، العدد السادس ، يناير ٢٠٠٢ .
- د. عبد الله الأشعل : حماية البيئة البحرية للخليج العربى من التلوث ، بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٣٦ ، عام ١٩٨٠ .
- عبد الله رمضان الكندري : التلوث الهوائى والأبعاد البيئية والاقتصادية ، مقال منشور بمجلة العربى ، العدد ٤٠٥ ، أغسطس ١٩٩٢ ، الكويت .
- د. عبد النبى الغضبان و د. ناهده الماجد : الخصائص البيئية والتلوث البحرى فى المنطقة البحرية ، بحث مقدم للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية ، الكويت ، ٢٠٠٠ .
- د. عثمان عبد الملك الصالح : السلطة اللانحبة للإدارة فى الكويت فى الفقه المقارن وأحكام القضاء ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٤ ، إصدارات مجلة الحقوق والشرعية ، كلية الحقوق والشرعية - جامعة الكويت .

- د. عصام الدين إبراهيم القليوبى : ملاحظات على مشروع قانون فى شأن حماية البيئة ، بحث مقدم لمؤتمر الحماية القانونية للبيئة فى مصر ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ١٩٩٢ .
- د. على سيد حسن : الحماية القانونية للأثار ، مجلة القانون والاقتصاد - كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، العدد التاسع والخمسون ، ١٩٨٩ .
- د. عيسى حميد العنزى و د. ندى يوسف الدعيج : الحماية القانونية للبيئة فى مواقع القواعد العسكرية الأمريكية فى منطقة الخليج العربى ، مجلة الحقوق - جامعة الكويت ، العدد الأول ، ٢٠٠٣ .
- د. غنام محمد غنام : القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة ١٨ ، العدد الأول ، مارس ١٩٩٤ ، والعدد الثالث ، يونيو ١٩٩٤ .
- د. فؤاد عبد المنعم أحمد : رعاية البيئة بين هدى الإسلام ووثيقة حقوق الإنسان ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتكريب ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة العشرين ، المجلد ٢٠ ، العدد ٣٩ ، محرم ١٤٢٦ .
- فيليب عطية : أمراض الفقر ، سلسلة عالم المعرفة ، العدد ١٦١ ، مايو ١٩٩٢ ، الكويت .
- د. كمال القيسى : المظاهر البيولوجية لتلوث المياه فى الخليج العربى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، جامعة الكويت ، العدد ١٣ ، السنة الرابعة ، ١٩٧٨ .
- د. ماجد راغب الحلو : الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية - جامعة الإسكندرية ، السنة السابعة عشرة ، العدد الأول ، ١٩٧٥ .
- : السرية فى أعمال السلطة التنفيذية مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشرة ، ١٩٧٥ .

: البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ،
مجلة الدراسات القانونية - كلية الحقوق ، جامعة بيروت
العربية ، العدد الأول ، تموز ١٩٩٨ ، المجلد الأول.

- د. مأمون سلامة : الواقعية في القانون الاشتراكي ، مجلة المحاماة ،
العددان الخامس والسادس ، ١٩٧٢.

: المبادئ العامة في الالتهام الجنائي في الفقه الإسلامي ،
مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ،
العدد الخمسون ، ١٩٨٣.

- د. محمد إبراهيم رشدي ود. أحمد سيد مرسى : الأبعاد العلمية في
التشريعات الوطنية لحماية البيئة البحرية ، دراسة تحليلية للجوانب العلمية
في التشريعات الإقليمية ، مجموعة أعمال الندوة الإقليمية لتشريعات حماية
البيئة البحرية الساحلية ، المنعقدة بمعهد علوم البحار والمصايد ،
الإسكندرية ، في الفترة من ٢١ - ٢٥ إبريل ١٩٧٩ ، المنظمة العربية
للتربية والثقافة والعلوم ، برنامج دراسة بيئة البحر الأحمر وخليج عدن.

- د. محمد إبراهيم منصور : دور الضريبة في مكافحة التلوث وحماية البيئة ،
بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، القاهرة ، فبراير
١٩٩٢.

- د. محمد حسام لطفى : المفهوم القانوني للبيئة في مصر، بحث مقدم
للمؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للإقتصاد
السياسي والإحصاء والتشريع ، القاهرة ، فبراير ١٩٩٢.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب : الدستور وحق المواطن في بيئة سليمة ،
بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الثامن عشر للجمعية المصرية للطب
والقانون ، المنعقد بمعهد الدراسات العليا والبحوث بجامعة الإسكندرية في
الفترة من ٢٠ - ٢٢ يونيو ٢٠٠٠.

- د. محمد سعيد صابريش : البيئة إطارها ومعناها، سلسلة قضايا بيئية ، منشورات جمعية حماية البيئة الكويتية، الكويت ، ١٩٨٥ .
- محمد عبد العزيز الجندي : دور الجمعيات الأهلية في حماية البيئة ، بحث مقدم إلى مؤتمر قانون البيئة بين الواقع والمأمول ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٥ مارس ٢٠٠١ .
- محمد عبد القادر الفقى : الحمى وأهميته في المحافظة على التنوع الحيوى ، مجلة الوعي الإسلامى ، العدد رقم ٤١ ، الصادر فى ذى الحجة ١٤٢٠ هـ .
- د. محمود الكردى وآخرون : دراسات حول تلوث البيئة ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
- د. محمود بركات ود. زكى شعراوي : حماية البيئة والاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، القاهرة ، فبراير ١٩٩٢ .
- د. محمود سعد الدين الشريف : النظرية العامة للضبط الإدارى ، مجلة مجلس الدولة المصرى ، السنة الحادية عشر ، ١٩٦٢ .
- الجهة التى تتولى إصدار لوائح البوليس ، مجلة مجلس الدولة المصرى، السنة الثالثة ، يناير ١٩٥٢ .
- : أساليب الضبط الإدارى والقيود الواردة عليها ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة ، ١٩٦٤ .
- د. محمود عاطف الهنا : الضبط الإدارى بين الحرية والنظام العام ، مجلة الأمن والقانون ، كلية شرطة دى ، السنة الثانية ، العدد الأول ، يناير ١٩٩٤ .
- د. محمود نجيب حسنى : الجزاءات غير الجنائية فى الجرائم الاقتصادية ، المجلة العربية للدفاع الاجتماعى ، جامعة الدول العربية ، العدد ١١ ، يناير ١٩٨١ .

- مدحت حافظ إبراهيم : النظام القانونى للطرق العامة ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، السنة السادسة والأربعون ، العدد الرابع ، أكتوبر - ديسمبر ، ٢٠٠٢ ، والعدد الأول ، السنة السابعة والأربعون ، يناير - مارس ٢٠٠٣ .

- د. مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى : مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، السنة الثامنة والتسعون ، العدد ٤٨٦ ، إبريل ٢٠٠٧ .

- د. مفيد شهاب : المبادئ العامة للقانون - بوصفها مصدراً للقانون الدولى ، مقال منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد رقم ٢٣ ، عام ١٩٧٦ .

- د. موسى مصطفى شحادة : الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، مجلة الحقوق - جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، ٢٠٠٤ .

: الحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة : حق من الحقوق الأساسية للإنسان ؟ بحث غير منشور ، الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، ٢٠٠٦ .

: دور السلطات العامة فى الوقاية من المخاطر البيئية ، بحث غير منشور ، الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، ٢٠٠٦ .

- د. ناصر جلال حصين : دور الدولة فى حماية البيئة مع التركيز على الأدوات الاقتصادية وإمكانية تطبيقها فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية ، مجلة مصر المعاصرة - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، السنة السابعة والتسعون ، العدد ٤٨٤ ، أكتوبر ٢٠٠٦ .

- د. يحيى أحمد البنا : دور القضاء الكويتي في تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها ، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية ، الكويت من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.

(٦) الوثائق والتقارير :

- التقرير الوطني عن البيئة في مصر ، موجز عن الأنشطة الحالية والرؤيا المستقبلية ، رئاسة مجلس الوزراء - جهاز شئون البيئة - أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٨٥.
- " الحماية القانونية للبيئة في مصر " ، مجموعة أعمال المؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، القاهرة ، ٢٥ - ٢٦ فبراير ١٩٩٢ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع منشورات الجمعية ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- (الإرشادات العامة لتشخيص الآثار البيئية للصناعات المختلفة في الوطن العربي) تقرير وتوصيات حلقة العمل الثانية بجامعة الدول العربية ، القاهرة ٢٧-٢٩ يونيو ١٩٩٤.
- (السلامة الصناعية وحماية البيئة) مجموعة أعمال المؤتمر العلمي التطبيقي للسلامة الصناعية ، القاهرة ، ١١ - ١٢ مايو ١٩٩٢.
- الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التي أبرمتها دولة الكويت في مجال حماية البيئة ، الجزئين الأول - الثاني ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتي.
- التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت في الفترة من ١٩٥٠ - ٢٠٠١ ، معهد الكويت للأبحاث العلمية ، ٢٠٠٥.
- تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية عن معوقات تطبيق التشريعات البيئية ، المجالس القومية المتخصصة - رئاسة الجمهورية ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، والدورة الثانية والعشرون ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، والدورة الثالثة والعشرون جمهورية مصر العربية.

- تلوث البيئة البحرية فى جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) ، إصدارات إدارة البحوث والدراسات بالأمانة العامة بمجلس الأمة الكويتى ، أكتوبر ٢٠٠١ .
- دراسات حول تلوث البيئة ، التقرير الأول ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ٢٠٠١ .
- مجموعة أعمال الندوة الإقليمية لتشريعات حماية البيئة البحرية الساحلية المنعقدة بمعهد علوم البحار والمصايد بالإسكندرية فى الفترة من ٢١ - ٢٥ إبريل ١٩٧٩ .
- مجموعة أعمال مؤتمر قانون البيئة بين الواقع والمأمول ، المنعقد بكلية الحقوق ، جامعة طنطا ، بتاريخ ٢٥ مارس ٢٠٠١ .
- وثائق المؤتمر السنوى الثامن عشر للجمعية المصرية للطب والقانون " حق المواطن فى بيئة سليمة " من ٢٠ - ٢٢ يونيو ٢٠٠٠ بمعهد الدراسات العليا والبحوث - جامعة الإسكندرية .

(٧) الدوريات ومجموعات الأحكام :

(أ) الدوريات :

- جريدة الأهرام المصرية ، تصدر عن مؤسسة الأهرام بجمهورية مصر العربية .
- الجريدة الرسمية ، تصدر عن حكومة جمهورية مصر العربية .
- الكويت اليوم ، الجريدة الرسمية لتولة الكويت .
- مجلة الأمن والقانون ، تصدر عن كلية شرطة دوى .
- مجلة التنمية والبيئة ، تصدر عن المركز العربى للإعلام البيئى ، القاهرة .
- مجلة الحقوق ، تصدر عن مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت .
- مجلة الحقوق للبحوث القانونية ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق جامعة الإسكندرية .

- مجلة الخط الأخضر ، تصدر عن جماعة الخط الأخضر البيئية - دولة الكويت.
- مجلة الدراسات القانونية ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق بجامعة بيروت العربية.
- مجلة السياسات الدولية ، تصدر عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام ، القاهرة.
- مجلة العربي ، تصدر عن وزارة الإعلام ، بدولة الكويت.
- المجلة العربية للدراسات الأمنية والتكريب ، تصدر عن أساتذة جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض.
- المجلة العربية للدفاع الاجتماعي ، تصدر عن جامعة الدول العربية ، القاهرة.
- مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة عين شمس.
- مجلة القانون والاقتصاد ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة.
- مجلة القضاء والقانون ، تصدر عن المكتب الفني بمحكمة التمييز بدولة الكويت.
- مجلة المحاماة ، تصدر عن نقابة المحامين المصرية.
- مجلة المحامي ، تصدر عن جمعية المحامين الكويتيين.
- المجلة المصرية للقانون الدولي ، تصدر عن الجمعية المصرية للقانون الدولي ، القاهرة.
- مجلة النفط والتعاون العربي ، تصدر عن منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوبك).
- مجلة الوعي الإسلامي ، تصدر عن وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية ، دولة الكويت.
- مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، إصدارات مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت.

- مجلة روح القوانين ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق بجامعة طنطا.
- مجلة عالم المعرفة ، تصدر عن المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت.
- مجلة قضايا البيئة ، تصدر عن جمعية حماية البيئة الكويتية.
- مجلة كلية الدراسات العليا ، تصدر عن أكاديمية مبارك للأمن ، جمهورية مصر العربية.
- مجلة مصر المعاصرة ، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، القاهرة.
- مجلة هيئة قضايا الدولة ، تصدر عن المكتب الفنى بمجلس الدولة بجمهورية مصر العربية.
- الوقائع المصرية ، تصدر عن حكومة جمهورية مصر العربية.

ب) مجموعات الأحكام :

- المبادئ الهامة فى أحكام المحكمة الإدارية العليا ، إصدار المكتب الفنى بهيئة قضايا الدولة بمصر.
- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا بمصر ، تصدر عن المكتب الفنى بالمحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية.
- مجموعة القواعد القانونية التى قررتها دوائر محكمة التمييز ، المكتب الفنى ، وزارة العدل الكويت.
- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا ، تصدر عن المكتب الفنى بمجلس الدولة المصرى.
- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى ، إصدار المكتب الفنى بمجلس الدولة المصرى.

1- LES OUVRAGES GÉNÉRAUX :

- **A. DE LAUBADERE**, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J , 8 éd, 1980.
- **A. DE LAUBADERE, J-C . VENEZIA ET Y. GAUDEMET**, Traité de droit administratif, I, 10^e éd, L.G.D.J, Paris, 1988.
- **A. LE GRAND** , Médiatue, Répertoire de Contentieux Administratif, Enceclopedie, Dalloz, 1993.
- **Ch. DEBBASCH**, Institutions et Droit Administratif -
2- L'action et le contrôle de l'Administration 1^e ed 1978.
- **D. CHABANOL**, L'accès aux Informations Administratives, G.P. 1981.
- **D. MURIEL**, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratfs, AJDA, 2002 .
- **H. JACQUOT** , Droit de l'urbanisme, 10^e éd Dalloz, 1989 .
- **H.-G. HUBRECHT** , Les sanctions Administratives J.C.A. fasc, 202 , Ed Techniques, Paris, 1993.
- **J. LAVESSIERE**, Réflexions sur la Pratique Administrative, Coll. Information et Transparence, P.U.F., 1988.
- **J. MOURGEON** , La répression administrative, Paris. L.G.D.J. 1967 .
- **J. RIVERO** , Droit administratif, Paris, Dalloz, 6^e éd, 1973 .

- **J-M. SAUVE** , Les sanctions administratives en droit public français, A.J.D.A , Octobre 2001 .
- **L. JACQUIGNON** , Le Droit de l'urbanisme, éd , Eyrolles, Paris, 1967 .
- **L. PIERRE** , L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques, L.G.D.J 1974 .
- **M. DUVERGER** , Finances publiques, P.U.F., 1984 .
- **M. WALINE** , Traité de droit administratif, Sirey, 9 éd, 1963 .
- **P. DELVOLVE** , Rapport au Colloque sur " La justice hors du juge " Cahier droit de l'entreprise, 1984 .
- **P. H. BRAUD**, La notion de liberté publique en droit français, L.G.D.J. , 1968 .
- **R.SAVATIR** , Du droit Civil au droit Public, Paris, L.G.D.J., 2^e éd., 1950 .
- **SELINSKY**, Le contentieux de la repression administrative des ententes et positions dominantes, Études en l'honneur du doyen G.Péquignot, Montpellier 1984 .
- **WEILL**, Droit civil, introduction générale, Paris 1973 .
- **Y. JEGOUZO**, Le droit à la Transparence Administrative, EDCE, 1991.

2- LES OUVRAGES SPÉCIAUX :

- **A. KISS** , " La reparation pour atteinte à l'environnement " In Colloque de Mans : " La responsabilité dans le système international " Editions A. Pedone, 1991.
- **A. KISS ET D. SHELTON**, Traité de droit européen de l'environnement, éd. Frison – Roche, 1995.

- **D. DEHARBE** , Le droit de l'environnement industriel, Paris, Litec, 2002 .
- **F. BILLAUDOT ET M. B. GUILLAUMOT**, Environnement, Urbanisme, Cadre de vie : Le droit et l'administration, éd. Montchrestien, 1979.
- **G. MRANDE ET CH. PIERRE**, La pollution , Paris, 1989.
- **GEORGES ET H. TOHME**, Education et protection de l'environnement, P.U.F, 1991.
- **H. MAISL** , Une nouvelle liberté publique, La Liberté d'accès aux Documents Administratifs, Ed. Saint Paul, Paris, 1981.
- **I. ROMY**, Mise en oeuvre de la protection de l'environnement , éd. Universitaires Fribourg Suisse, 1997.
- **J. CASTAGNE** , Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de la police administrative. L.G.D.J 1964 .
- **J. ELLUL**, Le mythe de l'environnement, Cahiers de l'I.S.E.A série F. NX 25 , 1973 .
- **J. FROMAGEAU ET P. GUTTINGER**, Droit de l'environnement, éd. Eyrolles, 1993 .
- **J. M. DEVILLER**, Le droit de l'environnement, P.U.F. Que sais – je ? n° 2334 , 1^{er} éd, Paris, 1987 .
- **J.-C. HÉLIN**, Le droit à l'information et à la participation du Public dans le Code de l'environnement , Dr. Envir. 2001.
- **M. DESPAX**, Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980.
- **M. PRIEUR** , Droit de l'environnement , Dalloz, 1991.

- **M. PRIEUR** , L'agrément de associations de protection de la nature et de l'environnement. D. 1978.
- **N. DE SADELEER**; Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. 1999.
- **P. KOURILSKI ET G. VINEY**, Le principe de précaution, Dos. FR. 1999.
- **P. LASCOUMES ET J. -P. LE BOURHIS**, L'environnement ou l'administration des possibles, éd. Harmattan, 1997.
- **R. ROMI**, L'administration de l'environnement, éd. ERASME, 1990.

3- LES ARTICLES :

- **A. ROUYERE**, L'exigence de précaution saisi par juge, RFDA, 2000.
- **B. DELAUNAY** , De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à l'information en matière l'environnement, A.J.D.A., Juillet 2003.
- **B. MARTIN**, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, R.G.D.I.P., 1999.
- **C. CHANTAL**, Grande et petite Histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995, RJE, 1995.
- **C. TEITGEN - COLLY**, Les instances de régulation et la Constitution, R.D.P. 1990.
- **CH. BABUSIAUX**, La nature des sanctions infligées par le Conseil de la concurrence, L.P.A. 1990.
- **F. GAZIER ET Y. CANNAC**, Etude sur les autorités administratives indépendantes, E.D.C.E. no. 1983- 1984.

- **G. FIEVET**, Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux, R.B.D.I., 2001.
- **J. BUISSON**, Sur le recouvrement des sanction pécuniaires infligées par une autorité administrative indépendante, R.F.D.A. 1991.
- **J. CHEVALLIER**, Réflexions sur l'institution des A.A.I, J.C.P. 1986.
- **J. DE LANVESAIN**, Contribution du juge au développement du droit de l'environnement, Mélanges Marcel Waline, Le juge et le droit public, T.II, Paris 1974.
- **J. F. LACHAUME**, La compétence suit la notion, AJDA, 2002.
- **J. Fourré**, Les sanctions administratives du Code général des Impôts, L.P.A, 1990.
- **J. LAMARQUE**, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, Paris, 1973.
- **L. LANOY**, Le principe de précaution : dernières évolutions et perspectives, BDEI, 1/2001.
- **M. DESPAX ET W. COULET**, Loi et pratique concernant le contrôle de la pollution en France. L.T.C.C.E. Paris, 1983.
- **M. DREIFUSS**, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratifs, AJDA, 2002.
- **M. FRANC**, Traitement juridique du risque et principe de précaution, AJDA, Mars, 2003.
- **M. PRIEUR**, La Charte de l'environnement et la Constitution, A.J.D.A., Mars 2003.

- **N. DE SADELEER** , les avatars du principe de précaution en droit public, RFDA, 2001.
- **P. BÉRARD**, Le pouvoir de sanction financière directe de la Commission des Operations de Bourse , L.P.A. 1990.
- **P. DUPUY**, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, R.G.D.I.P., 1997.
- **P. FERRARI**, Les droits des citoyens dans leurs Relations avec les administrations, A.J.D.A., Juin 2000.
- **P. SABOURIN**, Les autorités administratives indépendantes, Une nouvelle catégorie de personnes du droit public, A.J.D.A., 1983.
- **R. DOTTI**, Les atteintes à l'environnement au Bresil, Rev. int, dr, pen., 1994.
- **R. OTTENHOF**, Environnement et criminologie, Rev. sc. Crim., 1986.
- **T. SELLIN**, Principe de précaution et prévention des crises : l'exemple des îles Spratly, NSS, 1997.
- **Y. JEGOUZO** , Les principes généraux du droit de l'environnement, RFDA, 1996.

4- THÈSES :

- **B. H. ZERHOUNI**, Developpement et environnement Essai d'analyse pour une strategie de développement environnemental (cas du Maroc). thèse d'Etat de Science Economique, université des Sciences Sociales de Grenoble 1982.
- **J.-P. SICAULT**, La Conférence des Nations- Unies sur l'environnement, thèse, Paris, 1976.
- **R. ISMAIL**: La politique de l'environnement en France et en Egypte, Thèse, Paris, I, 2001.

- **H.J. ALBRECH**, "Environmental Crimes, The First Egyptian-German Colloquium on Criminal Law and Criminology, Cairo, April 1987. The National Review of Criminal Sciences, 1987 .
- **I.H. VAN LIER**, Acid Rain and international law, Toronto, Canada, sij theoff & no ardhoof, 1988 .
- **IUCN** : The environmental law of the sea edited by Douglas M.JOHNSTON, 1981.
- **J. A. MABBUTT**, The impact desertification asrevealed by mapping , in environmental careservation mag, spring, 1989 .
- **J.SCHNEIDER**, world public order of the environment, London, sterens & sons, 1979 .
- **L. KRAMER** , " Focus on European Environmental Law " London, Sweet & Maxwell 1992 .
- **L.SOHN**, the Stockholm decloration on human environment, in Haru- int. L. Jour, 14 - 1973 .
- **W. CHRISTOPHER**, Environmental Impact Assessment, A Comparative Review, Addison Wesley Longman Limited, England, 1995.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

A.J.D.A.	: L'Actualité Juridique de droit Administratif.
art	: article.
C.C.	: Conseil Constitutionnel.
C.E.	: Conseil d'État.
C.E.D.H.	: Cour Européenne des droit de L'homme.
C.J.C.E.	: La Cour de justice des communautés européennes.
Cass	: coure de cassation.
Crim	: coure de cassation , chambre criminelle.
D.	: Recueil Dalloz.
D.P.	: Recueil Dalloz Periodique.
ed.	: édition.
J.C.A.	: Juris. Classeur administratives.
J.C.P.	: Juris – classeur perio dique " Semaine Juridique ".
J.O.	: Journal officiel.
L.G.D.J.	: Librairie Générale de droit et de Jurispru dence.
L.P.A	: Les petites affiches.
op.cit.	: ouvrage cite.
p.	: Page.
P.U.F.	: Presses universitaires francaises.
R.D.P.	: Revue du droit public et sciences politique.
R.D.P.C	: Rev de droit penal et de criminologio.
R.E.C.	: Recueil lebon des arrêts du conseil d'Etat.
R.P.S.	: Revue penale Suisse.
R.S.C	: Revue de science criminelle.

Rev.	:	Revue.
Rev. int. dr. pen	:	Revue international de droit penal.
Rev. pen. dr. pen.	:	Revue penitentiaire et de droit penal.
Rev.dr.pen. crimin	:	Revue de droit penal et de criminologie "Bruxelles".
RFDA	:	Revue francaise de droit administrative.
S.	:	Recueil sirey.
T.	:	To me.
T.C.	:	Tribunal des Conflits.
V.	:	Volume.